

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

L'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'économie suisse

Thèse

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par

Pierre Lehmann

Imprimerie Keller S.A. Aarau 1968

1967

Pierre Lehmann

L'influence de la main-d'œuvre étrangère sur
l'économie suisse



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'économie suisse

Thèse

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par

Pierre Lehmann

Monsieur Pierre Lehmann, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences économiques

L'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'économie suisse.

Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 15 novembre 1967

*Le doyen de la Faculté de droit
et des sciences économiques:*

François Clerc



A mes parents

TABLE DES MATIÈRES

Préface	XI
-------------------	----

Premier chapitre

Evolution de l'immigration de la main-d'œuvre étrangère en Suisse

I. Aperçu historique	1
II. L'immigration de la main-d'œuvre étrangère depuis la deuxième guerre mondiale	7
1. Remarques préliminaires concernant la situation juridique des travailleurs étrangers en Suisse	7
2. Evolution des effectifs de main-d'œuvre étrangère soumis à contrôle	8
3. La composition des effectifs de main-d'œuvre étrangère soumis à contrôle	10
a) La répartition de la main-d'œuvre étrangère par catégorie de permis	10
b) L'origine des travailleurs étrangers	11
c) La main-d'œuvre étrangère départagée par sexe	12
4. Les travailleurs étrangers soumis à contrôle par groupes professionnels	13
5. Evolution de l'effectif de la population étrangère résidant en Suisse	15

Deuxième chapitre

Les causes de l'immigration de la main-d'œuvre étrangère en Suisse et ses répercussions sur le développement de l'économie nationale

I. L'évolution de la conjoncture dans le cadre de la croissance économique et ses répercussions sur le marché du travail . . .	18
1. La situation sur le marché du travail en Suisse	18
2. Les causes de la pénurie de main-d'œuvre	19

a) L'expansion économique et ses répercussions sur le marché du travail	19
b) Les causes de la stagnation de l'offre de main-d'œuvre . . .	23
c) Possibilités très limitées d'augmenter l'offre de main-d'œuvre indigène	25
d) Tendance générale à la réduction de la durée du travail . .	26
3. Recours à la main-d'œuvre étrangère, moyen efficace pour satisfaire la demande de main-d'œuvre toujours croissante . .	27
II. Changement dans la structure de l'emploi	29
1. Aperçu général	29
2. Les Suisses délaissent certaines activités économiques . . .	31
a) L'agriculture	31
b) L'hôtellerie	32
c) Le bâtiment	34
d) L'industrie	34
III. Vue rétrospective de l'influence de la main-d'œuvre étrangère sur le développement de l'économie suisse	38
1. Main-d'œuvre étrangère et expansion économique	38
2. Le rôle de la main-d'œuvre étrangère dans la structure économique du pays	44

Troisième chapitre

L'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'évolution conjoncturelle de l'économie suisse

I. La main-d'œuvre étrangère, facteur inflationniste?	47
1. L'évolution du renchérissement en Suisse	47
2. Les causes du renchérissement	49
3. La main-d'œuvre étrangère comme facteur stabilisateur . . .	54
a) Augmentation de la production	54
b) Frein à la hausse des salaires	56
4. La main-d'œuvre étrangère comme facteur inflationniste . . .	58
a) Les investissements	58
b) Les étrangers en tant que consommateurs	61
5. Conclusions	64
II. Conséquences d'une limitation des effectifs étrangers sur la situation conjoncturelle	66

III. Le rôle de la main-d'œuvre étrangère en cas d'un recul de l'activité économique	69
1. Le départ de la main-d'œuvre étrangère ne garantit pas le plein emploi des travailleurs suisses	69
2. Le départ de la main-d'œuvre étrangère accélère encore la récession	72

Quatrième chapitre

Quelques réserves à l'égard de l'emploi de main-d'œuvre étrangère

I. Forte dépendance de notre économie envers l'étranger	74
1. Extension de notre appareil de production au-delà des limites naturelles de la capacité du pays	74
2. Augmentation des difficultés de recrutement	77
3. Un cas particulier: notre position face à l'Italie	83
II. Main-d'œuvre étrangère et productivité	87
1. L'importance de la productivité dans le cadre de la croissance économique	87
2. L'influence défavorable de la main-d'œuvre étrangère sur le développement de la productivité	89
a) Problèmes concernant les mesures de rationalisation	89
b) Ralentissement du processus d'adaptation aux modifications structurelles	92
c) Autres facteurs pouvant avoir une influence défavorable sur l'évolution de la productivité	94
3. Conclusions	95
III. Le problème «qualitatif» de la main-d'œuvre étrangère	97

Cinquième chapitre

Moyens en vue de stabiliser l'immigration de la main-d'œuvre étrangère

I. Remarques préliminaires	100
II. Facteurs qui freinent automatiquement l'immigration	102
III. Moyens de réduire la demande de main-d'œuvre	104
1. Remarques générales	104

2. Augmentation de la productivité du travail par la rationalisation et la mécanisation	104
3. Revision des programmes de fabrication	106
4. Transfert de la production à l'étranger	107
5. Renonciation à certains services	109
6. Renonciation à une réduction de la durée du travail	110
IV. Revalorisation de certaines professions	110
V. Intervention de l'Etat	112
1. Les possibilités d'intervention	113
a) Le contingentement de la main-d'œuvre étrangère par entreprise	113
b) Le plafonnement global	115
c) Autres solutions	117
2. Les dispositions déjà prises en vue de limiter l'immigration de main-d'œuvre étrangère	118
3. Quelques considérations sur notre politique future en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère	119
a) Remarques générales	119
b) Esquisse d'une solution	121
Considérations finales	124
Bibliographie	132

PRÉFACE

Le problème qui se pose actuellement à la plupart des nations d'Europe occidentale est celui de la pénurie de main-d'œuvre. Particulièrement en Suisse, la prospérité économique a fait augmenter rapidement les besoins de main-d'œuvre. L'offre indigène ne pouvant plus suivre ce mouvement, notre économie s'est de plus en plus tournée vers les régions d'Europe d'où elle pouvait encore espérer trouver une main-d'œuvre en quête d'emploi. — De nos jours, l'afflux des travailleurs étrangers en Suisse a pris des proportions telles que la question de la main-d'œuvre étrangère figure parmi les problèmes économiques et politiques essentiels.

Ce travail a pour but l'analyse de quelques aspects économiques en relation avec l'immigration de la main-d'œuvre en Suisse. A cette occasion, il est utile de rappeler que la présence de travailleurs étrangers n'est pas un phénomène entièrement nouveau pour notre pays. En effet, au début de ce siècle, la Suisse avait déjà connu une situation analogue; aussi avons-nous jugé bon d'en rappeler les principaux aspects dans un bref aperçu historique. Par contre, la suite de ce travail est entièrement consacrée à la seconde grande vague d'immigration, dont le début se situe vers 1950.

Les problèmes que nous posent actuellement les travailleurs étrangers resteront probablement longtemps encore au premier plan de nos préoccupations économiques et politiques. C'est la raison pour laquelle nous ne nous attarderons pas uniquement sur des considérations purement rétrospectives, mais nous nous efforcerons d'analyser les conséquences futures résultant de la présence des ressortissants étrangers dans notre pays.

En traitant presque exclusivement des aspects économiques, nous sommes entièrement conscients du fait que les problèmes soulevés par l'immigration de la main-d'œuvre en Suisse ne peuvent être résolus sans que l'on tienne également compte d'autres données d'ordre social, démographique et politique. En effet, à la fin de ce travail, nous constaterons que seule une synthèse entre ces différents éléments peut apporter une solution durable au problème de la main-d'œuvre étrangère. Cependant, étant donné qu'une analyse complète de la question concernant la main-d'œuvre étrangère aurait largement dépassé les limites de cet ouvrage, nous laisserons à d'autres le soin de traiter de ces aspects non moins importants.

Ce travail a été terminé en 1964. C'est pourquoi l'évolution récente concernant la main-d'œuvre étrangère n'y est pas analysée.

PREMIER CHAPITRE

Evolution de l'immigration de la main-d'œuvre étrangère en Suisse

I. Aperçu historique

Depuis des siècles, la Suisse a joué un rôle important dans les mouvements migratoires en Europe. A partir du XVI^{ème} siècle déjà, du fait d'un excédent de naissances, la Suisse ne fut plus en mesure d'offrir à chacun un gagne-pain suffisant. Ainsi, beaucoup de concitoyens se virent contraints de quitter le pays pour aller tenter leur chance ailleurs. Cette émigration se fit sous une forme toute particulière: généralement, les émigrants se faisaient engager comme soldats par un gouvernement étranger, et il y a peu de puissances étrangères qui n'aient profité des bons services de ces mercenaires. Economiquement, cette forme d'émigration pouvait se justifier; elle comportait notamment les avantages suivants: premièrement, on avait trouvé une solution satisfaisante au problème de la surpopulation et, deuxièmement, les paiements versés par les puissances étrangères, soit aux autorités communales ou cantonales, soit à des personnes privées, constituaient un apport précieux à la balance des paiements. Cet avantage fut surtout apprécié jusqu'au XVII^{ème} siècle, car l'exportation de marchandises n'aurait probablement même pas suffi à compenser l'importation des biens les plus indispensables, tels que les céréales et le sel¹.

Cette forme d'émigration ne représentait d'ailleurs pas seulement une nécessité économique mais traduisait aussi le goût de l'aventure, celui d'une certaine passion pour l'action encore fortement répandue à cette époque. Pour apprécier cette forme d'émigration à sa juste valeur, il convient cependant de nous remémorer que la Suisse dut payer un prix considérable en échange des avantages économiques. Ainsi, le professeur Bickel évalue à environ un million les pertes en vies humaines attribuables à ces services à l'étranger entre le XVI^{ème} et le XVIII^{ème} siècle².

Au cours du XVIII^{ème} siècle, une opposition toujours croissante se fit sentir contre ce système, mais ce n'est qu'en 1859 qu'il fut définitivement aboli et interdit.

¹ W. Bickel: «Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters», Zürich 1947, p. 94.

² W. Bickel: op. cit. p. 91.

C'est à cette époque que l'importance de l'émigration de la population civile commença à s'accroître. Ce furent en premier lieu les Etats-Unis et les pays de l'Amérique latine qui exercèrent une forte attraction sur nos familles suisses désireuses de trouver un nouveau champ d'action en dehors de nos frontières. Jusqu'en 1888, notre balance migratoire fut nettement négative. Ainsi, entre 1798 et 1888, 387 000 Suisses émigrèrent à l'étranger, tandis qu'environ 160 000 étrangers vinrent s'établir en Suisse³.

Avant 1800, l'immigration ne joua pour la Suisse qu'un rôle secondaire. Ce n'est qu'au début du XIX^e siècle que nous voyons apparaître, en direction de notre pays, un mouvement migratoire plus important qui s'accroîtra surtout au cours de la deuxième moitié du siècle. Ainsi, de 1850 à 1880 le nombre des étrangers augmenta de 71 970 pour atteindre 211 000, chiffre déjà impressionnant à cette époque. La cause de cette immigration doit, avant tout, être imputée à l'industrialisation qui ne tarda pas à gagner notre pays, provoquant ainsi une expansion économique. Un niveau de vie relativement élevé, une situation géographique favorable et la stabilité politique contribuèrent également à favoriser l'immigration. De plus, le développement des moyens de transport ouvrit de nouvelles possibilités et facilita grandement les mouvements migratoires. Enfin, il convient de ne pas oublier l'esprit libéral qui prédominait à cette époque, ce qui eut comme conséquence d'abaisser provisoirement toutes les barrières à l'immigration. C'est ainsi que des traités internationaux accordèrent à chaque étranger le droit de s'établir librement en Suisse et d'y pratiquer le métier de son choix. Ce n'est que le début de la première guerre mondiale qui mit fin à cette liberté.

*Les étrangers en Suisse jusqu'en 1941*⁴

Année	Nombre	En % de la pop. entière
1837	56 344	2,6
1850	71 970	3,0
1860	114 983	4,6
1870	150 907	5,7
1880	211 035	7,4
1890	229 650	7,9
1900	383 424	11,6

³ W. Bickel: op. cit. p. 159.

⁴ Chiffres tirés des recensements fédéraux cf. W. Bickel: op. cit. p. 166 et 214.

Année	Nombre	En % de la pop. entière
1910	552 011	14,7
1914	600 000 *	15,4 *
1920	402 385	10,4
1930	355 522	8,7
1941	223 552	5,2

* Chiffre estimé.

C'est surtout pendant les 25 années précédant la première guerre mondiale que l'afflux des étrangers en Suisse prit des proportions exceptionnelles. Les étrangers provenaient surtout de l'Allemagne et de l'Italie; ces deux pays fournissaient à eux seuls, en 1910, plus de 75 % des effectifs étrangers.

Aussi longtemps que ces mouvements migratoires restaient dans des limites raisonnables, ils ne pouvaient avoir, à cette époque, qu'un effet salubre. En effet, de tels mouvements contribuent non seulement à enrichir les expériences et les connaissances des peuples, mais ils facilitent également la compréhension réciproque entre les différentes populations, favorisant ainsi un esprit de tolérance et de respect mutuel⁵.

D'une manière générale, on admet aujourd'hui que l'immigration de main-d'œuvre a eu un effet bénéfique sur le développement de notre économie. Sans l'apport de la main-d'œuvre étrangère, notre économie n'aurait pas eu la possibilité de s'épanouir aussi rapidement, étant donné que la main-d'œuvre indigène, à laquelle manquait d'ailleurs souvent la qualification professionnelle nécessaire, faisait déjà défaut à cette époque⁶.

Déjà en ce temps-là, les Suisses avaient tendance à abandonner certaines professions. Les places devenues vacantes furent alors occupées par des ouvriers étrangers et ceci explique la présence de forts contingents de ressortissants étrangers dans diverses professions.

Nombre d'étrangers sur 1000 ouvriers en 1910⁷

Construction ferroviaire	899
Théâtre et musique	770
Maçonnerie	582

⁵ K. Müller: «Überfremdungsgefahren im letzten halben Jahrhundert» dans *Annuaire de la nouvelle société helvétique*; 35e année, Berne 1964, p. 262.

⁶ W. Bickel: op. cit. p. 169.

⁷ Chiffres tirés du recensement fédéral 1910 cf. W. Bickel op. cit. p. 169.

Bâtiment	519
Coiffeurs	470
Plâtriers	454

Le développement de notre infrastructure a été en grande partie l'œuvre de la main-d'œuvre étrangère; le tableau ci-dessus nous l'indique clairement. Selon les résultats du recensement fédéral de la population de décembre 1910, près de 150 000 ressortissants étrangers étaient à eux seuls occupés dans l'industrie du bâtiment. La présence des travailleurs étrangers fut en effet indispensable à la réalisation des nombreux projets qui s'imposaient à cette époque. Plusieurs de ces projets — nous songeons, pour ne citer que quelques exemples, aux tunnels, aux routes alpestres et aux importants barrages hydrauliques — n'auraient pu être que difficilement réalisés sans l'aide des ouvriers italiens.

L'Allemagne, de son côté, nous envoyait du personnel qualifié, tels que techniciens et ingénieurs. En gardant une vue objective, il faut reconnaître que ces hommes, souvent pourvus d'une large connaissance scientifique, n'ont pu que contribuer d'une manière favorable au bon développement de notre économie. Il faut, en particulier, leur accorder un mérite certain quant à leur contribution à la renommée mondiale que notre industrie a acquise au cours de ce siècle.

En résumé, nous devons reconnaître que les mouvements migratoires importants qui se produisirent à cette époque n'ont pu avoir qu'un effet bénéfique sur le développement de notre pays. Non seulement des ressortissants étrangers sont venus mettre à la disposition de notre économie leur force de travail, mais, en plus, des ressortissants suisses eurent l'occasion d'acquérir de nouvelles connaissances professionnelles par des stages à l'étranger. A leur retour, ces expériences complémentaires étaient mises au service de nos propres industries. En outre, ces migrations contribuèrent dans une large mesure à une propagation rapide de nouvelles inventions et maints nouveaux procédés de fabrication trouvèrent ainsi leur chemin à travers les frontières. Pour terminer, n'oublions pas de signaler que plusieurs de nos entreprises ont été fondées par des étrangers ou par des Suisses qui, revenant de l'étranger, cherchaient à mettre en pratique leurs expériences et les nouvelles idées acquises au-delà de nos frontières⁸.

Il va de soi que l'afflux important de main-d'œuvre étrangère en Suisse, durant les quelque 20 années précédant la première guerre mon-

⁸ A. Graessle: «Der Arbeitsmarkt und die ausländischen Arbeitskräfte als wirtschaftliches, soziales und politisches Problem» dans Soziale Schriftenreihe des Landesverbandes freier Schweizer Arbeiter, cahier No 29, Flawil 1960, p. 4 et 5.

diale, ne nous apporta pas uniquement des avantages. En effet, cette immigration souleva aussi de nombreux et importants problèmes. Envers ce phénomène, l'attitude du public était franchement sceptique. Dans certaines branches d'activité, les ouvriers suisses se sentaient directement concurrencés par leurs collègues étrangers et il est compréhensible que dans une telle situation ils craignaient qu'une immigration de main-d'œuvre trop nombreuse puisse leur être défavorable sur le marché du travail, entraînant une stagnation, voire même une baisse générale du niveau des salaires. Cette crainte pouvait en partie s'expliquer, lorsqu'il s'agissait de ressortissants italiens ayant reçu dans leur pays une instruction peu poussée, habitués à un standard de vie bas et qui se contentaient de peu. Cette opposition se manifesta ouvertement par une démonstration qui eut lieu à Zurich en 1896⁹.

Cependant, le grand problème que l'immigration massive de main-d'œuvre posa à notre pays fut d'ordre politique. En 1914, le nombre des étrangers avait passé à environ 600 000, ce qui représentait à cette époque 15,4 % de la population. Toutefois, ces étrangers n'étaient pas répartis d'une manière uniforme sur le territoire suisse. Ainsi, huit cantons hébergeaient environ les trois quarts du nombre total des étrangers résidant en Suisse. Mais c'est surtout dans certaines villes que la concentration de la population étrangère prit des proportions inquiétantes. En 1910, 62 000 ressortissants allemands habitaient à Zurich, la ville de Bâle en comptait 42 000, tandis que Genève hébergeait 38 000 Français et 31 000 Italiens. A Lugano, les étrangers représentaient 50,5 % de la population, à Arbon 46,1 %, à Genève 42 %, à Bâle 37,8 % et à Zurich 33,8 %. Cette forte pénétration étrangère suscita à cette époque, et à juste raison, de fortes inquiétudes et donna sujet à des discussions diverses. En particulier, on commença à se demander, si un afflux d'étrangers aussi marqué ne risquait pas de devenir préjudiciable au bon fonctionnement de nos institutions fédéralistes et de porter atteinte au caractère même de notre démocratie. Ces inquiétudes étaient fondées, car, à cette époque, la population étrangère n'était pas uniquement formée d'ouvriers. Au contraire, elle était aussi très bien représentée dans les classes sociales élevées et dans les professions à caractère intellectuel. L'éducation de ces ressortissants étrangers et leur degré de culture n'étaient en rien inférieurs à ceux de la population suisse, ce qui facilita grandement l'établissement de contacts mutuels, augmentant ainsi le danger d'une influence néfaste sur la population

⁹ K. B. Mayer: «The population of Switzerland», Columbia 1952, p. 230.

autochtone. Particulièrement dans les cantons suisses alémaniques, ces contacts furent facilités par l'absence de difficultés linguistiques. A ce sujet, il suffit de nous rappeler qu'en 1910 le 39,8 % de la population étrangère se recrutait parmi les ressortissants de nationalité allemande¹⁰.

Une solution à ce grave problème n'était pas facile à envisager, pour la raison qu'il ne nous était pas possible de procéder à une réduction unilatérale des effectifs étrangers, du fait que la Suisse était liée à des traités internationaux garantissant la libre circulation des travailleurs. En fermant ses frontières à l'immigration, la Suisse aurait violé ces accords et, de ce fait, encouru le risque de représailles de la part des gouvernements étrangers. — C'est à ce moment que survint la première guerre mondiale. Elle apportait d'une façon inattendue une solution à ce problème. Dès le début des hostilités et jusqu'en 1920, 150 000 ressortissants étrangers quittèrent notre pays¹¹. Pendant cette même période, on accéléra la naturalisation des étrangers de sorte que, entre 1914 et 1919, 48 000 étrangers furent naturalisés, ce qui représente une moyenne annuelle respectable de 8000 personnes, par rapport à une moyenne de 3000 avant la guerre. Ainsi, à cause de la première guerre mondiale qui provoqua le départ d'un nombre important de travailleurs étrangers et grâce à une pratique plus large en matière de naturalisation, les effectifs étrangers en Suisse accusèrent un sensible recul. En 1920, on ne dénombrait plus que 402 000 étrangers. Inutile de signaler que dès 1915 la possibilité d'immigrer librement fut supprimée et remplacée par un système d'admission contrôlée.

Terminons notre bref aperçu historique par une évocation de la période située entre les deux guerres mondiales et qui fut caractérisée par une terrible crise économique qui affecta le monde entier. Pendant les années de crise, la main-d'œuvre étrangère — à laquelle nous devons pourtant beaucoup — fut considérée comme une lourde charge pour notre économie. On lui reprochait, en particulier, d'encombrer inutilement le marché du travail. C'est pour ces raisons fort compréhensibles qu'en matière d'admission notre politique fut très stricte à cette époque. Les chiffres ci-après nous l'indiquent clairement : en 1930 le nombre des étrangers était déjà descendu à 355 522. Ce nombre allait encore diminuer pour descendre à 223 552 en 1941. Etant donné la situation économique à cette époque, notre politique, face à l'immigration, pouvait facilement se justifier. Cependant, pour garder une vue objective, il ne faut pas

¹⁰ K. Müller: op. cit. p. 265.

¹¹ W. Bickel: op. cit. p. 213.

oublier qu'à cette époque le nombre des Suisses gagnant leur vie à l'étranger dépassait celui des ressortissants étrangers occupés en Suisse ¹².

Si, à la fin de ce bref aperçu historique, nous essayons de dresser un bilan concernant les effets de la première grande vague d'immigration sur notre pays, nous pourrions en tirer les conclusions suivantes: dans l'ensemble, cette main-d'œuvre contribua de manière essentielle et à un moment décisif au développement de notre économie. Toutefois, souvenons-nous que cette main-d'œuvre posa également de nombreux problèmes, dont le plus grave fut celui de la forte pénétration étrangère. Ce dernier fut résolu, d'une part, par l'éclatement de la première guerre mondiale et de ses conséquences, puis, d'autre part, par une réglementation plus stricte de l'immigration. Mais la diminution des effectifs étrangers fut également la conséquence d'une politique systématique d'assimilation, donnant ainsi à nombreux étrangers la possibilité de devenir nos compatriotes, soit par mariage, soit par naturalisation. — Actuellement, puisque nous avons de nouveau à faire face à des problèmes de nature identique, il est bon de se souvenir des mesures que les autorités avaient jugé utile de prendre à cette époque.

II. L'immigration de la main-d'œuvre étrangère depuis la deuxième guerre mondiale

1. Remarques préliminaires concernant la situation juridique des travailleurs étrangers en Suisse

Avant d'analyser plus en détail les chiffres illustrant l'évolution de l'immigration de main-d'œuvre étrangère, il convient de donner quelques précisions quant à la situation juridique de nos travailleurs étrangers. En procédant ainsi, nous espérons éviter des répétitions inutiles et d'éventuels malentendus.

Il est nécessaire de faire une distinction entre les catégories suivantes:

a) Les étrangers en possession d'un permis d'établissement

Un ressortissant étranger ayant travaillé sans interruption pendant un certain temps en Suisse a droit à un permis d'établissement. Ce délai est actuellement de 5 ans pour les ressortissants français et hollandais et de

¹² W. Bickel: op. cit. p. 222.

10 ans pour les ressortissants allemands, autrichiens et italiens. L'octroi d'un permis d'établissement a pour le travailleur étranger notamment les conséquences suivantes: ce permis libère non seulement son bénéficiaire du contrôle de la police des étrangers, mais le place encore sur le même pied que les nationaux sur le marché suisse du travail. Le travailleur étranger établi peut donc, sans qu'une autorisation préalable soit nécessaire, changer librement d'emploi ou exercer une activité indépendante. En cas de chômage, il ne peut être contraint de quitter notre pays. Ce permis est établi pour une durée indéterminée et il n'est soumis à aucune condition; il ne peut notamment pas être révoqué sous prétexte d'un recul de l'activité économique.

b) Les étrangers soumis à contrôle

Tous les travailleurs étrangers sans permis d'établissement sont soumis à contrôle. Ils doivent être en possession d'une autorisation de travail et d'un permis de séjour. Ces papiers ne leur confèrent toutefois pas le droit de changer de place ou de métier sans une autorisation spéciale des autorités compétentes. Une telle réglementation permet à nos autorités de diriger la main-d'œuvre étrangère vers les professions dans lesquelles se manifeste une pénurie de main-d'œuvre particulièrement prononcée. A ces restrictions, il convient d'ajouter que, sauf exception, les ressortissants étrangers exerçant une activité en Suisse n'ont le droit d'y faire venir leur famille qu'après une résidence ininterrompue de trois ans.

Parmi les étrangers soumis à contrôle on distingue trois catégories:

aa) *Les non-saisonniers*: leur activité se répartit régulièrement sur les douze mois de l'année et, par conséquent, ces étrangers sont au bénéfice d'un permis de séjour valable pour une année au moins.

bb) *Les saisonniers*: la durée d'occupation en Suisse est fixée d'avance et ne s'étend pas sur une année entière. Ces étrangers sont donc tenus à quitter régulièrement notre pays pendant un certain laps de temps. Cette catégorie de travailleurs étrangers n'entre, par conséquent, jamais en considération pour l'octroi d'un permis d'établissement.

cc) *Les frontaliers*: ils n'ont besoin que d'une autorisation de travail, car, tout en travaillant en Suisse, ils résident hors de nos frontières.

2. Evolution des effectifs de main-d'œuvre étrangère soumis à contrôle

Deux fois par an, soit en février et en août, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) procède à un recensement de

la main-d'œuvre étrangère. Ces recensements doivent essentiellement nous permettre de suivre l'évolution que prend l'immigration de la main-d'œuvre étrangère en Suisse.

Un premier recensement a lieu en février, soit à une période où, selon les expériences acquises, les effectifs étrangers représentent un minimum. Un deuxième recensement est effectué au mois d'août. A cette époque, vu la présence des ouvriers saisonniers, le nombre des étrangers atteint son point culminant.

En analysant les chiffres du tableau ci-après, nous remarquons que l'accroissement des effectifs étrangers ne s'est pas produit d'une façon régulière. C'est ainsi que nous constatons une première période pendant laquelle le nombre des travailleurs étrangers semble se stabiliser à un niveau relativement bas. C'est l'année 1952 qui marqua le début d'une lente, mais constante augmentation des effectifs étrangers. Cette nette évolution reflète fidèlement l'expansion économique après la deuxième guerre mondiale, laquelle ne tarda pas à activer la conjoncture de notre

Effectifs des travailleurs étrangers soumis à contrôle ¹³

Année	En février	En août ¹⁴	Année	En février	En août ¹⁴
1949	106 076		1957	236 984	377 097
1950	90 112		1958	261 572	363 391
1951	95 393		1959	250 794	364 778
1952	132 282		1960	275 291	435 476
1953	139 379		1961	348 941	548 312
1954	149 987		1962	445 610	644 706
1955	166 210	271 149	1963	512 412	690 013
1956	194 534	326 065	1964	546 244	

économie nationale. En 1958, ce mouvement ascendant fut provisoirement interrompu par un fléchissement momentané de l'activité économique, ce qui ne tarda pas à avoir également des répercussions sur les effectifs étrangers. Cette «petite crise» ne fut toutefois que de courte durée. Les forces expansives ne tardèrent pas à se manifester à nouveau et, dès 1960, notre économie fut de nouveau engagée dans une période de haute conjoncture

¹³ Chiffres extraits de «La Vie économique».

¹⁴ Antérieurement à l'année 1955 on ne procédait qu'à un seul recensement par an.

qui, depuis lors, n'a accusé aucun signe de régression. Pendant cette période, l'accroissement des effectifs de main-d'œuvre étrangère a été spectaculaire. Entre 1959 et 1963, le contingent des travailleurs étrangers augmenta de 325 000, ce qui correspond à une augmentation de 89 % par rapport à août 1959. L'accroissement le plus fort a été enregistré en août 1961 par une augmentation des effectifs de 25,9 % par rapport à l'année précédente. Depuis lors, l'accroissement fut moins prononcé. Notons pour terminer que l'augmentation relativement faible enregistrée en 1963 (7 % par rapport à l'année précédente) doit être attribuée essentiellement à deux facteurs: premièrement, ce fait est la conséquence directe de l'arrêté du Conseil fédéral, daté du 1er mars 1963, ayant précisément pour but la limitation de l'immigration de main-d'œuvre étrangère en Suisse. Deuxièmement, il convient de signaler les difficultés croissantes devant lesquelles se trouvent les employeurs pour recruter une main-d'œuvre suffisamment qualifiée.

3. La composition des effectifs de main-d'œuvre étrangère soumis à contrôle

a) La répartition de la main-d'œuvre étrangère par catégories de permis

Août	Saisonniers	Non-saisonniers	Frontaliers
1960	139 538	256 519	39 419
1961	173 459	332 364	42 489
1962	194 110	405 713	44 883
1963	201 348	441 765	46 900

Relation entre les différentes catégories en pour-cent de l'ensemble

Août	Saisonniers	Non-saisonniers	Frontaliers
1960	32,0 %	58,9 %	9,1 %
1963	29,2 %	64,0 %	6,8 %

Source: «La Vie économique».

Il va sans dire que la composition de ces différentes catégories est sensiblement différente en hiver, du fait que la grande majorité des saison-

niers ont quitté notre pays. C'est ainsi que le recensement effectué en février 1964 révéla la répartition suivante: sur un total de 546 244 travailleurs étrangers on dénombrait 61 694 (11,3 %) travailleurs saisonniers, 439 657 (80,5 %) non-saisonniers et 44 893 (8,2 %) frontaliers.

En consultant le tableau ci-contre, nous constatons qu'au cours des dernières années le nombre des travailleurs non-saisonniers a augmenté plus rapidement que celui des travailleurs saisonniers. Leur part dans l'ensemble a donc augmenté, tandis que celle des saisonniers et frontaliers a insensiblement diminué. Comme raison essentielle à ce phénomène, il faut évoquer la pénurie aiguë de main-d'œuvre qui oblige nombre de nos employeurs suisses à étendre autant que possible la durée de l'emploi des travailleurs étrangers occupés dans leur entreprise. Ainsi des ouvriers qui, autrefois, étaient avant tout engagés selon les besoins du moment sont aujourd'hui employés en permanence.

Si l'on classe les effectifs étrangers par catégorie de permis et par nationalité, on constate que les ressortissants italiens forment la très grande majorité parmi les ouvriers saisonniers (87 %). Ceci s'explique par le fait qu'un grand nombre d'entre eux sont principalement occupés dans des branches d'activité à caractère saisonnier.

b) L'origine des travailleurs étrangers

	1955		1963	
	Nombre absolu	En % de l'ensemble	Nombre absolu	En % de l'ensemble
Italiens	162 343	59,9	472 052	68,4
Allemands	59 208	21,8	78 389	11,4
Espagnols	—	—	63 653	9,2
Autrichiens	35 441	13,1	27 879	4,0
Français	8 140	3,0	21 166	3,1
Autres pays	6 017	2,2	26 874	3,9
	271 149	100,0	690 013	100,0

Source: «La Vie économique».

Le tableau ci-dessus nous indique clairement que l'accroissement de la main-d'œuvre étrangère est dû essentiellement à l'engagement accru de ressortissants italiens qui, actuellement, représentent plus des deux tiers de notre main-d'œuvre étrangère. Il convient également de signaler la progression étonnante du nombre des ouvriers espagnols qui, en 1955, ne figuraient encore pas dans les statistiques, ainsi que des nationaux d'autres

pays qui, de nos jours, se recrutent partiellement en Grèce et en Turquie ¹⁵. En revanche, la part des ressortissants allemands et autrichiens s'est fortement amenuisée. Ce changement est la conséquence de la prospérité économique dont jouissent ces pays.

c) La main-d'œuvre étrangère déparagée par sexe

Août	Hommes	Femmes
1955	160 269	110 880
1960	288 351	147 125
1963	480 609	209 404

Source: «La Vie économique».

Ce tableau illustre que l'accroissement de la main-d'œuvre étrangère a, selon le sexe, évolué d'une manière très différente. C'est ainsi que depuis 1955 le contingent de la main-d'œuvre étrangère masculine a triplé, alors que celui de la main-d'œuvre étrangère féminine n'a même pas doublé. En 1955, la relation entre hommes et femmes était encore de 59 à 41, tandis qu'elle était de 70 à 30 en 1963. Nous voyons la raison principale de cette évolution dans le fait que certaines branches, employant du personnel féminin particulièrement nombreux (industrie hôtelière, industrie des textiles, etc.), n'ont pas subi une expansion aussi forte que d'autres branches, dans lesquelles la main-d'œuvre masculine prédomine traditionnellement par la nature même du travail à fournir (métallurgie, bâtiment, etc.).

Si nous tenons encore compte de la nationalité, il faut noter que l'élément féminin est assez bien représenté par les Autrichiennes (45 %) et les Allemandes (42 %) ¹⁶. Parmi les ressortissants des autres Etats, c'est l'élément masculin qui prédomine largement. Ainsi, parmi la main-d'œuvre italienne, les femmes, qui atteignent tout de même le nombre respectable de 125 021, ne représentent que le 26 % ¹⁶ de la totalité des ressortissants de nationalité italienne.

¹⁵ Selon le rapport de gestion du Département fédéral de justice et police pour l'année 1963 les ressortissants étrangers exerçant une activité en Suisse sont originaires de plus de 100 pays différents.

¹⁶ Pourcentages calculés sur la base du recensement d'août 1963.

4. Les travailleurs étrangers soumis à contrôle par groupes professionnels

Les effectifs de travailleurs étrangers par groupes de profession

	Effectifs enregistrés en août 1963	Variation par rapport à l'année précédente
Bâtiment	175 126	+ 12 338
Métallurgie	133 492	+ 11 814
Textiles et habillement	78 016	+ 4 603
Industrie hôtelière	72 795	+ 1 665
Prof. com. et tech.	37 461	+ 5 683
Service de maison	27 056	— 1 771
Ind. du bois et du liège	25 342	+ 873
Denrées alimentaires, boissons et tabacs	23 390	+ 2 762
Agriculture et horticulture	19 623	— 2 631
Autres professions	97 712	+ 9 971
	690 013	+ 45 307

Les travailleurs étrangers par groupes de professions en pour-cent de l'effectif global

	1955	1963
Bâtiment et industrie du bois (y compris les ind. des terres et de la pierre et du verre)	24,8	31,4
Métallurgie	11,0	19,4
Textiles et habillement	8,3	11,3
Industrie hôtelière	17,3	10,5
Prof. lib. et intellect.	3,1	4,2
Service de maison	14,4	3,9
Prof. com. et adm.	1,1	3,5
Denrées alimentaires, boissons et tabacs	2,6	3,4
Agriculture, horticulture	12,0	2,8
Autres professions	5,4	9,6
	100,0	100,0

Source: «La Vie économique».

La première remarque qui s'impose est la constatation que les étrangers ne restent pas confinés dans quelques activités spécialisées, mais, bien au contraire, qu'ils étendent leur activité dans presque tous les secteurs de notre économie. Toutefois, environ deux tiers de la main-d'œuvre étrangère sous contrôle sont employés dans le bâtiment, la métallurgie, l'industrie textile et l'habillement, ainsi que dans l'hôtellerie. C'est le bâtiment qui accuse la plus forte progression par rapport à 1962. Quant au recul noté depuis plusieurs années dans les services de maison et dans l'agriculture, il s'est accentué à une allure encore plus prononcée.

Quant à la répartition des travailleurs étrangers entre les différents groupes de professions, elle s'est profondément modifiée depuis 1955. A cette époque, les employés de maison, le personnel hôtelier et les ouvriers agricoles représentaient le 43,7 % de l'ensemble de la main-d'œuvre étrangère. En 1963, ce chiffre est réduit à 17,2 %. Ce fut en été 1956 que le contingent de personnel étranger occupé dans le secteur agricole atteignit son point culminant par 34 134 ouvriers étrangers. En août 1963, ce chiffre est descendu à 19 623. Ce phénomène n'est pas uniquement dû aux difficultés que rencontre le recrutement de main-d'œuvre étrangère dans le domaine agricole, mais il reflète certains changements structurels qui se sont opérés et s'opèrent encore dans ce secteur¹⁷. Les effectifs dans le service de maison ont également diminué d'un tiers durant les dix dernières années, tandis que ceux de l'industrie hôtelière n'ont marqué qu'une très lente progression.

Par contre, dans d'autres branches les effectifs de travailleurs étrangers ont très fortement augmenté. C'est ainsi que la part des ouvriers occupés dans la métallurgie, le bâtiment et l'industrie du bois (y compris les industries de la terre, de la pierre et du verre) a passé de 35,8 % en 1955 à 50,8 % en 1963. Pendant cette période, le nombre des travailleurs étrangers occupés dans l'industrie métallurgique a passé de 30 000 à 133 500 et pour la branche du bâtiment les effectifs respectifs se chiffrent à 61 500 en 1955 et à 175 000 en 1963.

Pour terminer, il nous reste à examiner brièvement de quelle manière sont répartis les ressortissants des divers pays étrangers entre les différents

¹⁷ En 1888, le secteur agricole (nommé aussi secteur primaire) absorbait encore 37,4 % de la population suisse. En 1960, ce pourcentage était descendu à 11,6 % et la part de la population occupée dans l'agriculture va encore continuer à baisser. Cette évolution confirme la thèse dite des trois secteurs, selon laquelle, en temps de progrès économiques, la population active se déplace du secteur primaire vers le secteur secondaire, puis vers le secteur tertiaire. Cf. C. Clark: «Les conditions du progrès économique», Paris 1960, pp. 309 et suivantes.

groupes professionnels. En général, ce sont les Italiens qui l'emportent dans la plupart des activités. Ainsi, ils sont particulièrement nombreux dans le bâtiment, la métallurgie, l'hôtellerie, l'industrie du textile et de l'habillement et la production de denrées alimentaires, de boissons et du tabac. Les Allemands viennent en tête dans les professions graphiques, commerciales, administratives, techniques, intellectuelles et artistiques, ainsi que dans les professions de santé et des soins personnels. Les Français donnent leur préférence aux activités commerciales, aux travaux administratifs ainsi qu'à l'industrie de la métallurgie et de l'hôtellerie. Enfin, les Autrichiens sont occupés avant tout dans l'hôtellerie, dans l'industrie métallurgique et dans le service de maison.

5. Evolution de l'effectif de la population étrangère résidant en Suisse

Afin de pouvoir apprécier l'importance de l'ensemble de la population étrangère séjournant en Suisse, il est nécessaire de quitter les statistiques nous renseignant uniquement sur la main-d'œuvre étrangère soumise à contrôle, pour porter notre attention sur d'autres données, qui nous renseignent d'une façon plus complète à ce sujet. Il est évident que le nombre des résidents étrangers excède considérablement les chiffres mentionnés jusqu'ici, étant donné qu'à l'effectif des travailleurs étrangers soumis à contrôle régulier des autorités viennent s'ajouter tous ceux qui, en possession d'un permis d'établissement, ont été libérés de ce contrôle et ne figurent donc plus sur les statistiques des recensements bisannuels publiés par l'OFIAMT. De plus, il est nécessaire de considérer toutes les personnes étrangères au bénéfice d'un permis de séjour mais n'exerçant aucune activité lucrative, ce qui est particulièrement le cas pour les membres des familles de nos travailleurs étrangers.

Seules les années où ont lieu des recensements de la population peuvent nous renseigner d'une manière précise quant au nombre global de la population étrangère résidant en Suisse. En interprétant les chiffres du tableau ci-après, on fera bien de tenir compte du fait que les recensements ont toujours lieu un 1er décembre, c'est-à-dire à une date où la grande majorité des travailleurs saisonniers ont déjà quitté notre pays. C'est la raison pour laquelle il convient de rappeler que ces chiffres, représentatifs à un moment précis, ne le sont toutefois pas pour l'année entière.

Les étrangers en Suisse lors des trois derniers recensements

Année	Population globale	Etrangers	En % de la population
1941	4 266 000	223 552	5,2
1950	4 715 000	285 446	6,1
1960	5 429 000	582 800	10,7

Source : Annuaire suisse de statistique.

En ce qui concerne les effectifs en 1963, nous sommes réduits à des estimations, mais on a de fortes raisons d'admettre que, depuis le dernier recensement, la population étrangère a encore considérablement augmenté et qu'elle dépasse largement le nombre des travailleurs étrangers soumis à un contrôle. Deux causes sont à la base de cette évolution.

Premièrement, le nombre des étrangers n'exerçant aucune activité lucrative n'a fait que s'accroître. A ce sujet, il suffit de signaler qu'au total 120 153 autorisations de séjour ont été délivrées à cette catégorie d'étrangers en 1963¹⁸. Cette évolution provient essentiellement du fait que de plus en plus des familles étrangères sont admises en Suisse. En effet, il nous faut tenir compte que toujours davantage de chefs de famille, ayant séjourné en Suisse sans interruption pendant une certaine période (en règle générale trois ans), acquièrent le droit d'y faire venir leur famille. Cet état de choses est encore partiellement favorisé par la pratique assouplie de nos autorités en matière d'admission des membres de famille des ressortissants étrangers. Une des conséquences directes de la présence de nombreuses familles étrangères en Suisse est l'augmentation du nombre des enfants de nationalité étrangère. C'est ainsi qu'en 1963, 19 % des enfants nés en Suisse étaient issus de parents étrangers. Exprimées en pourcents, les naissances des enfants étrangers sont bien supérieures à celles de la moyenne suisse, ce qui contribue à l'accroissement des effectifs étrangers. On estime actuellement à environ 90 000 le nombre des enfants étrangers n'ayant pas encore atteint l'âge de 15 ans.

Deuxièmement, notons que le nombre des ressortissants étrangers, libérés du contrôle des autorités, accusait au cours de ces dernières années une nette tendance à l'augmentation, du fait que l'effectif des étrangers rési-

¹⁸ Chiffres extraits du rapport de gestion du Département fédéral de justice et police pour l'année 1963.

dant en Suisse depuis plusieurs années ne cesse de s'accroître. C'est ce qui ressort des chiffres suivants: en 1963, 336 020 autorisations de séjour ont été prolongées contre seulement 278 631 un an auparavant¹⁹. Il y a donc lieu d'admettre que la rotation de la main-d'œuvre étrangère se fait à un rythme plus lent. Le chiffre des étrangers libérés du contrôle fédéral s'établissait entre 1956 et 1960 à une moyenne annuelle d'environ 8000 personnes. En 1961, leur nombre était déjà de 11 885; en 1962, il monta à 16 587 pour atteindre enfin 22 777 en 1963²⁰. A la fin de 1963, le nombre des étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement était de 175 000.

En tenant compte des différents facteurs faisant l'objet des remarques ci-dessus, nous pouvons évaluer l'effectif de la population étrangère, en décembre 1963, à 770 000 personnes. En admettant, à cette époque, une population globale de 5 700 000 la population étrangère en représentait le 13,5 %. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que les nombreux travailleurs saisonniers ne sont pas compris dans ce chiffre, ce qui revient à dire qu'en été 1963 nous hébergions au moins 950 000 ressortissants étrangers, chiffre représentant environ le 16 % de la population globale à cette époque.

La pénétration étrangère devient encore plus inquiétante lorsque nous considérons uniquement la population active, c'est-à-dire celle exerçant une activité économique. En effet, en été 1963 environ le 27 % des personnes occupées en Suisse était de nationalité étrangère²¹. C'est une proportion qui ne peut nous laisser indifférents. Au contraire, elle doit donner lieu à de sérieuses réflexions, ce qui implique la nécessité d'analyser en détail les conséquences qu'une telle pénétration étrangère peut avoir sur l'économie suisse.

¹⁹ Chiffres extraits du rapport de gestion du Département fédéral de justice et police pour l'année 1963.

²⁰ Chiffres tirés de «La Vie économique» No 4, avril 1964. — Les réfugiés hongrois admis en Suisse dans le cadre de l'aide à la Hongrie et dont la libération du contrôle fédéral débuta en 1961 ne sont pas compris dans ces chiffres.

²¹ Cf. Rapport de gestion du Département fédéral de justice et police.

Les causes de l'immigration de la main-d'œuvre étrangère en Suisse et ses répercussions sur le développement de l'économie nationale

1. L'évolution de la conjoncture dans le cadre de la croissance économique et ses répercussions sur le marché du travail

1. La situation sur le marché du travail en Suisse

Il n'est plus nécessaire de préciser que notre économie connaît, depuis plusieurs années, une pénurie chronique et générale de main-d'œuvre. Pour nous remémorer qu'il n'en a pas toujours été ainsi, signalons qu'en 1936 on dénombrait une moyenne annuelle de 80 554 chômeurs en quête d'emploi. En 1963, ce chiffre était tombé à 825 ¹.

Le resserrement du marché du travail durant ces dernières années apparaît de plein jour, lorsque l'on compare au nombre des places vacantes l'effectif des chômeurs complets en quête d'emploi. Cet effectif ne représente en effet qu'une faible fraction par rapport aux nombreuses places offertes. En 1962, la moyenne annuelle des chômeurs complets en quête d'emploi était de 599, tandis que, pour la même période, les places vacantes enregistrées par les offices du travail s'élevaient en moyenne annuelle à 5983, ce qui nous donne la proportion d'un chômeur complet pour dix places vacantes ². Et encore faut-il noter que ces chiffres ne donnent qu'un aperçu incomplet de la réalité, car, devant l'impossibilité de trouver de la main-d'œuvre indigène, nombre d'employeurs ont renoncé à s'adresser aux offices du travail.

Il faut encore remarquer que le nombre des chômeurs ne reste pas stationnaire, mais qu'il subit, au contraire, certaines fluctuations selon les saisons. Il atteint un minimum en été pour s'accroître ensuite légèrement

¹ «La Vie économique» No 1, 1964.

² «La Vie économique» No 1, 1963.

durant les mois d'hiver. Cependant, il est évident que ce chômage hivernal reste dans des proportions très limitées et ne dépasse généralement pas deux mois.

Chômeurs complets et places vacantes annoncés aux offices du travail

Année	Fin mois de janvier		Fin mois de juillet	
	chômeurs complets	offres d'emplois	chômeurs complets	offres d'emplois
1961	3312	6690	176	6161
1962	2022	5563	177	6259
1963	4896	5044	148	6545

Source: «La Vie économique». Nos 1 et 8, 1963.

Ces quelques remarques auront suffi à caractériser la situation extrêmement tendue qui règne actuellement sur le marché du travail, et ceci malgré la présence de quelque 800 000 travailleurs étrangers! Par la suite, il faudra nous arrêter brièvement sur les causes et les conséquences de cette situation critique.

2. Les causes de la pénurie de main-d'œuvre

a) L'expansion économique et ses répercussions sur le marché du travail

La pénurie aiguë de personnel est en premier lieu une conséquence de l'expansion économique et de la période de haute conjoncture qui en résulte. La Suisse se trouve impliquée, comme d'ailleurs tous les autres pays, dans un processus de croissance qui n'a cessé de progresser depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. — Durant les premières années qui suivirent cette guerre, on s'attendait généralement à une nouvelle crise. C'est ainsi que l'on prit des dispositions — pensons par exemple à l'ajournement de certains travaux — dans le but de prévenir le retour d'une dépression ou tout au moins d'en atténuer les conséquences néfastes! Cette crise ne se manifesta cependant pas, au contraire, notre économie se mit à bénéficier d'un essor économique d'une durée et d'une densité précédemment inconnues. Selon le professeur Kneschaurek, cet extraordinaire

dynamisme de notre économie doit être attribué au fait que nous vivons dans une période d'expansion économique à long terme, entretenue par des forces telles que l'accélération du progrès technique, l'accroissement de la population et le développement du commerce international³.

En ce qui concerne les découvertes techniques, elles ouvrent de nouvelles voies dans les méthodes de fabrication, entraînant ainsi un accroissement considérable du volume des investissements qui, à son tour, influence la demande globale. De nos jours, de multiples découvertes techniques, faites pendant ou immédiatement après la dernière guerre mondiale, sont arrivées au stade de la réalisation pratique et sont mises toujours davantage au service de la fabrication industrielle.

Quant à l'augmentation de la population, elle détermine l'évolution d'un autre facteur de la conjoncture, à savoir la consommation. Il semble normal que l'accroissement de la population — qui entraîne automatiquement une augmentation de la demande — provoque un agrandissement du potentiel économique. Par l'accroissement de la population, l'Etat se voit octroyer des tâches toujours grandissantes. Citons, en exemple, le développement de l'infrastructure, condition essentielle au développement d'une économie. C'est ainsi que l'Etat se voit obligé de procéder à de nouveaux investissements dans le domaine énergétique et dans celui des transports et des communications, sans oublier le domaine scolaire. Uniquement pour maintenir nos conditions d'existence au niveau de 1962 et en tenant compte d'une augmentation annuelle de notre population de 50 000 âmes, nous nous voyons dans l'obligation d'augmenter chaque année notre revenu national de plus de 360 millions. Il va de soi que nous ne cherchons pas seulement à conserver notre niveau d'existence actuel, nos efforts tendent plutôt vers une amélioration constante de notre niveau de vie⁴.

³ F. Kneschaurek: «Problèmes que pose à longue échéance le marché suisse du travail» dans *Revue économique et sociale* No 3, 1960, pp. 237 et suivantes.

⁴ A cette occasion il est utile de se rappeler que si l'augmentation de la population nécessite la création de nouvelles places de travail, l'aménagement de ces dernières ne peut se faire qu'au prix d'investissements considérables. Contrairement aux pays en voie de développement, où les capitaux nécessaires à l'augmentation du potentiel économique font souvent défaut, les pays industrialisés et hautement développés ne se heurtent pas à cet obstacle. Il arrive même que l'abondance de capitaux permette la création de nouvelles possibilités de travail, dépassant largement l'offre additionnelle de main-d'œuvre due à l'accroissement de la population indigène. L'exemple que nous donne la Suisse à ce sujet est plus que significatif.

La période de prospérité générale s'explique aussi par la restauration et l'intensification du commerce international, favorisé par la libéralisation des échanges commerciaux et monétaires. C'est ainsi que les efforts solidaires des pays occidentaux, en vue de parvenir à une croissance économique équilibrée, se sont concrétisés dans la création d'une série d'organisations mondiales, véritables instruments de la collaboration internationale⁵. Parmi celles-ci nous signalerons les institutions issues des accords de Bretton Woods en 1944 (Fonds Monétaire International et Banque Internationale pour la Reconstitution et le Développement) et l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) qui prit diverses mesures pour développer les échanges et faciliter les paiements réciproques et à laquelle se substitua par la suite, sous une forme élargie, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Enfin, il faut souligner la volonté manifestée en vue d'une unification économique de l'Europe. Les efforts entrepris dans ce sens ont finalement abouti à la création du marché commun (CEE) et à la zone de libre échange (AELE). L'abaissement progressif des barrières douanières qui résulta de ces accords et la forte vague d'investissements qui s'en suivit ne tardèrent pas à stimuler considérablement les économies nationales.

Il va sans dire qu'il existe encore d'autres causes à l'origine de l'expansion économique. Pour terminer, nous allons en citer deux, sans pour autant les commenter en détail.

Il est certain que le conflit politique qui oppose les puissances de l'Est à celles de l'Ouest n'a cessé d'avoir d'importantes répercussions sur les nombreuses économies nationales. Effectivement, cette tension a stimulé les dépenses militaires nationales qui, à leur tour, ont provoqué une forte augmentation de la demande. En outre, ce conflit ne se limite pas seulement à des efforts de nature purement militaire, mais il s'est étendu également à une compétition sur le plan économique. C'est ainsi que les Etats communistes cherchent, par tous les moyens, à rattraper leur retard dans le domaine économique, afin de prouver l'efficacité de leur système. C'est pour ces raisons particulières que les pays occidentaux à économie libérale cherchent à éviter, dans la mesure du possible, un fléchissement de l'activité économique, car cela risquerait de porter atteinte à leur prestige, surtout face aux pays en voie de développement, ainsi qu'au renom même du système économique qu'ils défendent. C'est certainement une des raisons qui nous a amenés à parler beaucoup de croissance économique et à cher-

⁵ Société de Banque Suisse: Bulletin No 5, 1963, «La croissance de l'économie suisse», p. 109.

cher les moyens propres à atteindre un taux de croissance aussi élevé que possible.

Enfin, il convient de remarquer que le phénomène d'une expansion économique ne s'explique pas uniquement par des raisons d'ordre économique, technique et politique. En effet, il faut faire intervenir un autre facteur qui est de nature psychologique et dont l'importance ne doit être sous-estimée en aucun cas, car l'évolution de l'activité économique dépend en dernier lieu et en grande partie de l'attitude de l'homme, face à la réalité économique. C'est ainsi que l'espoir et la confiance en un avenir meilleur agissent comme un moteur puissant sur l'expansion⁶. Sous l'impulsion d'une évaluation optimiste de l'avenir, soutenue par des études économiques prospectives à longue échéance, les entreprises privées ont été incitées à faire des projets, à prendre des dispositions à long terme, donnant ainsi à l'économie un certain élément de stabilité qui reste une condition essentielle à un développement économique harmonieux.

Après avoir sommairement examiné les causes de l'expansion économique, il faut porter notre attention sur les répercussions de cette expansion, sur les besoins de main-d'œuvre en général et sur le marché suisse du travail en particulier.

Partant de cette évolution qu'accuse l'économie depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'auteur américain P. F. Drucker écrit dans un de ses livres: «We start with a paradox: there are going to be more people, and hence more jobs, but not more people to fill the jobs. It is more than possible, in fact, that a continuing feature of the next two decades will be a labor shortage — and that the basic problem of the periode will not be unemployment but inflation⁷.» C'est également l'avis du professeur Kneschaurek qui constate que l'économie jouissant d'un essor à long terme présuppose des besoins de main-d'œuvre s'accroissant continuellement. Et il cite en exemple la phase d'expansion de 1890 à 1930 où, l'essor économique ayant été rapide, les branches de production arrivèrent à absorber environ 725 000 travailleurs supplémentaires⁸. Entre 1950 et 1960, le nombre des personnes occupées dans notre économie s'est accru d'environ 360 000, ce qui revient à dire qu'en moyenne 36 000 nouvelles places de travail ont été créées annuellement, sans que cela ait suffi à satisfaire les besoins de main-d'œuvre toujours croissants.

⁶ Société de Banque Suisse: Bulletin No 5, 1963, «La croissance de l'économie suisse», p. 113.

⁷ P. F. Drucker: «America's next twenty years», New York 1955, p. 3.

⁸ F. Kneschaurek: op. cit. p. 240.

Il est certain que la situation économique favorable, ainsi que des considérations optimistes quant au développement futur de l'activité économique ont incité beaucoup d'entreprises à élargir considérablement leur capacité de production, sans toutefois tenir suffisamment compte des moyens limités dont dispose notre économie nationale. Il est probable que le déséquilibre, qui se manifeste déjà depuis plusieurs années sur le marché du travail, ne va pas disparaître de sitôt, étant donné que les besoins de main-d'œuvre toujours en augmentation ne peuvent être satisfaits — abstraction faite du recours à la main-d'œuvre étrangère — que dans la mesure où l'offre de main-d'œuvre indigène augmente dans des proportions semblables. La situation sur le marché du travail suisse nous montre dans toute sa clarté possible que pour l'instant cette offre reste encore très insuffisante.

b) Les causes de la stagnation de l'offre de main-d'œuvre

L'offre de main-d'œuvre dans un pays dépend des facteurs suivants: premièrement de l'importance de sa population résidente et deuxièmement du rapport entre les personnes économiquement actives et celles n'exerçant aucune activité professionnelle. En outre, ce rapport dépend de la structure d'âge de la population, c'est-à-dire du nombre des personnes en âge d'exercer une activité économique et du degré d'utilisation de ces forces disponibles.

Structure de la population suisse (en 1000)

	1950	En %	1960 *	En %	Augmentation en chiffres absolus
Pop. active suisse	1981	44,7	2096	43,3	115
Pop. non active suisse	2449	55,3	2750	56,7	301
Pop. résidente suisse	4430	100,0	4846	100,0	416
Pop. active globale	2156	45,7	2515	46,3	359
Pop. non active globale	2559	54,3	2914	53,7	355
Pop. résidente globale	4715	100,0	5429	100,0	714

* Chiffres estimés, fondés sur un sondage opéré dans les données du recensement de la population de 1960.

Source: Annuaire statistique de la Suisse.

En ce qui concerne la population résidente de nationalité suisse, nous constatons une augmentation de 416 000 personnes en dix ans. Toutefois, pendant cette même période, la population active suisse n'a augmenté que de 115 000 personnes, de sorte que depuis 1950, la part de la population active s'est encore légèrement amenuisée en passant de 44,7 % à 43,3 %. C'est ainsi qu'en 1960 — sans l'aide des ressortissants de nationalité étrangère — 100 Suisses économiquement actifs auraient été dans l'obligation de pourvoir aux besoins de 131 personnes n'exerçant aucune activité professionnelle. Si, dans l'ensemble, la population active accuse néanmoins une augmentation par rapport à la population résidente globale, c'est grâce à une immigration considérable de main-d'œuvre étrangère dans notre pays.

Les causes de cette offre insuffisante de main-d'œuvre doivent être essentiellement cherchées dans une trop faible augmentation de la population active, ce qui se traduit par une tendance à un vieillissement croissant de la main-d'œuvre indigène. En effet, de 1900 à 1960 la part des personnes âgées de 0 à 15 ans s'est réduite de 40,5 % à 31,3 % par rapport à la population entière, la part des personnes âgées de 20 à 64 ans a augmenté de 53,7 % à 58,3 % et celle des personnes au-delà de 64 ans de 5,8 % à 10,4 %⁹. Ce sont particulièrement les effectifs des ressortissants suisses, âgés de 20 à 34 ans, qui font défaut. Ceci provient du fait que le nombre des jeunes gens libérés des écoles, qui sont appelés à assurer la relève professionnelle, a été sensiblement plus faible durant les années qui suivirent la deuxième guerre mondiale qu'au cours des années 1920 à 1930, leur nombre ayant continuellement baissé jusqu'en 1956. Cette réalité s'explique par le faible taux des naissances durant les années entre les deux guerres mondiales¹⁰. En passant, il convient de mentionner que si les naissances avaient atteint le taux annuel actuel, nous aurions eu, durant ces 20 dernières années, une offre supplémentaire de main-d'œuvre indigène de 250 000 personnes.

Il est vrai que les possibilités de recrutement vont s'améliorer à mesure que le grand nombre de jeunes gens — conséquence d'une forte augmentation de la natalité pendant et après la dernière guerre — parviendront à l'âge adulte. Cependant, en raison du vieillissement de notre population,

⁹ W. Wegmüller: «Entwicklung und Umschichtung der Wohnbevölkerung» dans Festschrift für F. Marbach: «Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft», Berne 1962, p. 535.

¹⁰ Durant les années 1930 à 1940 l'excédent des naissances se chiffra en moyenne à 17 000, tandis que pour 1962 le chiffre correspondant était de 48 000.

cette augmentation, certes bienvenue, sera compensée dans une large mesure par le départ massif des personnes ayant atteint l'âge de 65 ans.

c) Possibilités très limitées d'augmenter l'offre de main-d'œuvre indigène

Devant une situation aussi tendue sur le marché du travail, on peut à juste titre se poser la question de savoir si toutes les personnes indigènes disponibles et en âge d'exercer une activité économique sont occupées à un degré optimum ou si, au contraire, il n'y aurait pas une possibilité de mobiliser des forces de travail du pays encore inutilisées ou tout au moins insuffisamment employées. A ce sujet, il convient de rappeler qu'une source de main-d'œuvre virtuelle se trouve chez des personnes qui, tout en ayant l'âge d'exercer une activité économique, ne sont néanmoins pas économiquement actives. En exemple, nous citons les ménagères, les étudiants et les rentiers anticipés. — Un examen plus détaillé de la question nous amène toutefois à la conclusion que, dans ce domaine, nos possibilités restent extrêmement limitées. En effet, on constate que tous les efforts faits en période de croissance économique, dans le but d'augmenter la proportion des personnes économiquement actives, sont freinés par des tendances à sens contraire¹¹.

Lorsque l'on aborde ce problème, on pense avant tout à deux moyens : d'une part, à une plus forte participation de la femme à notre activité économique et, d'autre part, à un assouplissement des limites d'âge en ce qui concerne la retraite. En effet, ces limites sont souvent considérées comme trop rigides, compte tenu de l'accroissement de la durée moyenne de la vie humaine. En ce qui concerne cette deuxième proposition, il serait utile de réintroduire dans le circuit économique des personnes qui, bien qu'ayant atteint la limite d'âge, sont encore en pleine possession de leurs moyens physiques et mentaux. Cette argumentation ne considère cependant qu'un aspect du problème, car il existe des forces qui agissent en sens contraire et rendent l'application de ce principe extrêmement problématique. Grâce à l'extension des institutions sociales, l'homme a tendance à quitter son activité professionnelle plus tôt. Considérant que son avenir est matériellement assuré, il désire pouvoir accorder une plus grande place aux loisirs. Selon son goût, il cherchera d'autres activités à caractère certes moins productif, mais correspondant mieux à son intérêt personnel. C'est la raison pour laquelle il est peu probable que cette catégorie de personnes puisse contribuer à une augmentation de l'offre de main-d'œuvre.

¹¹ F. Kneschaurek: «Les problèmes de croissance économique», Neuchâtel 1962, p. 39.

En ce qui concerne un enrôlement plus prononcé des femmes dans la vie économique, il paraît à première vue qu'il existe encore de réelles possibilités dans ce domaine. En effet, en 1960 seulement le 27,4 % des femmes exerçaient une profession. Cependant, ainsi que le remarquent, à juste titre, MM. Gasser et Kneschaurek, «la position des femmes dans la vie économique et l'importance de leur incorporation à celle-ci sont déterminées par le développement historique et la structure économique, sociale et mondaine du pays. Or, cette dernière ne se modifie guère que pour un temps plus ou moins court, ou alors plus longtemps par l'application de mesures autoritaires et dirigistes»¹². Ces remarques sont confirmées par les chiffres de ces dernières années: de 1950 à 1960 la proportion des femmes participant à la vie professionnelle n'a augmenté que très faiblement, en passant de 26,2 % à 27,4 %.

En résumé, nous constatons que l'exigence d'augmenter l'offre du travail, en utilisant mieux les ressources de main-d'œuvre indigène, se heurte à de nombreuses difficultés, du fait qu'il existe des courants contraires tendant même à une réduction de cette offre. A part les deux tendances déjà mentionnées, il faut en signaler une troisième. — Dans une économie hautement développée, où la mécanisation et l'automatisation sont de plus en plus à l'ordre du jour, où les efforts de rationalisation nécessitent de nouvelles méthodes de travail et où les travaux de recherche et de développement se poursuivent à un rythme toujours plus rapide, les besoins de main-d'œuvre qualifiée se font particulièrement urgents. C'est la raison pour laquelle beaucoup de jeunes gens sont encouragés à poursuivre leur formation professionnelle, ce qui a naturellement comme conséquence logique de retarder leur entrée dans la vie active. Toutefois, étant donné l'importance de cette formation, ce processus ne saurait en aucun cas être freiné, il doit au contraire être encouragé par tous les moyens, car une amélioration de nos capacités aussi bien sur le plan intellectuel que manuel demeure une exigence majeure de notre temps.

d) Tendances générales à la réduction de la durée du travail

Un dernier élément influençant négativement la situation sur le marché du travail est la tendance à une réduction de la durée du travail qui, en période de manque chronique de main-d'œuvre, paraît à première vue peu logique. On a, en effet, déjà procédé à des calculs divers pour déter-

¹² Ch. Gasser et F. Kneschaurek: «Structure et évolution de l'économie suisse» dans *Revue économique et sociale* No 2, 1958, p. 111.

miner le nombre de travailleurs supplémentaires qui ont été nécessaires pour compenser la réduction de la durée du travail intervenue durant ces dernières années. C'est ainsi qu'on est arrivé aux conclusions suivantes: la réduction des heures de travail qui, depuis 1957, comporte entre deux et trois heures selon les branches, a rendu nécessaire l'engagement d'environ 150 000 travailleurs additionnels. Bien que le principe de ce mécanisme ne puisse être nié, il convient tout de même de différencier quelque peu, car un tel calcul n'a de valeur que si aucune autre modification n'est intervenue parallèlement¹³. En premier lieu, il est utile de remarquer que la réduction de la durée du travail a souvent pu être compensée par des mesures de rationalisation permettant une augmentation de la productivité. Il est vrai qu'une telle compensation n'est pas toujours possible. Pensons par exemple au secteur des services, où les possibilités d'accroître la productivité sont lentes à se manifester. Etant donné que ce secteur occupe déjà actuellement plus d'un million de travailleurs (ce nombre ne cesse d'augmenter encore), il ne faut pas sous-estimer les besoins supplémentaires de main-d'œuvre qu'entraîne une réduction générale de la durée du travail. — De plus, il faut signaler qu'une réduction de la durée du travail est souvent compensée par l'introduction d'heures supplémentaires, les heures de travail effectives restant ainsi inchangées.

Etant donné la pénurie de main-d'œuvre, il est évident que la tendance à une diminution de la durée du travail paraît inopportune. Cependant, l'expérience nous montre qu'il est difficile de lutter contre ce courant, car, une fois un certain standard de vie atteint, il est inévitable que les revendications des travailleurs s'étendent sur d'autres domaines, tels que l'augmentation de la durée des vacances ou la réduction de la durée du travail. Une telle évolution étant inévitable, il convient alors, avant tout, de garder le sens de la mesure et de ne rien exagérer. En ce qui concerne le cas particulier de la Suisse, il est nécessaire d'admettre que, jusqu'à nos jours, les parties intéressées ont fait preuve de modération¹⁴.

3. Recours à la main-d'œuvre étrangère, moyen efficace pour satisfaire la demande de main-d'œuvre toujours croissante

Nous avons constaté que l'offre de main-d'œuvre n'a pas été en mesure de suivre l'évolution de la demande. Ensuite, nous avons analysé les raisons

¹³ Société de Banque Suisse, Bulletin No 5, 1963, «La croissance de l'économie suisse», p. 116.

¹⁴ Cf. E. Küng: «Wann soll die Arbeitszeit verkürzt werden?» dans «Weltwoche» du 21. 12. 1962.

qui ont été à l'origine de cette pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail. Notre économie voyant l'offre de main-d'œuvre continuellement diminuer, mais ne voulant tout de même pas renoncer aux possibilités d'expansion qui lui étaient offertes, s'est vu dans l'obligation de rechercher de nouvelles solutions. Deux moyens s'imposèrent: d'une part, une intensification des efforts de rationalisation, permettant ainsi une augmentation de la production sans pour autant nécessiter une main-d'œuvre supplémentaire et, d'autre part, une accélération du recrutement de main-d'œuvre étrangère. Sans avoir complètement négligé les possibilités offertes par la rationalisation qui, indépendamment de ce problème, reste une nécessité économique, il faut tout de même reconnaître que nous avons eu surtout recours à la deuxième possibilité. Cette solution choisie fut d'ailleurs grandement facilitée par le chômage partiel qui régnait chez nos voisins et par la prospérité de notre pays, qui ne manquait pas d'exercer une attraction certaine sur les travailleurs étrangers.

Le recours massif à une main-d'œuvre étrangère a eu indiscutablement comme effet d'atténuer la tension qui régnait sur le marché du travail en Suisse, en redonnant à l'offre du travail une certaine élasticité. L'analyse de la population selon son âge, son sexe et sa nationalité nous indique très clairement une concentration des effectifs étrangers dans certaines catégories d'âge. En effet, la grande majorité d'entre eux sont âgés de 15 à 39 ans et viennent de ce fait renforcer considérablement les effectifs insuffisants de main-d'œuvre indigène ¹⁵.

La structure d'âge très différente des étrangers par rapport à celle des Suisses peut être illustrée par la comparaison suivante:

Sur 1000 personnes appartiennent à l'âge de
suisses étrangers ¹⁶

0 à 14 ans	247	133
15 à 64 ans	645	814
65 ans et plus	108	53

Plus des trois-quarts des ressortissants étrangers appartiennent donc à la catégorie des personnes en âge d'exercer une activité économique. La

¹⁵ Cf. W. Wegmüller: op. cit. p. 537.

¹⁶ En ce qui concerne l'appréciation de ces chiffres, il convient de rappeler qu'ils se basent sur le recensement effectué le 1er décembre 1960, lorsqu'une partie des ouvriers saisonniers ont déjà quitté notre pays.

comparaison avec la structure d'âge de la population suisse est frappante, mais reste néanmoins logique, étant donné que les ressortissants étrangers viennent en Suisse dans le but de travailler et, dans la majorité des cas, ils laissent leur famille dans leur patrie, soit volontairement ou involontairement. D'autre part, beaucoup de travailleurs étrangers sont célibataires et ne viennent chez nous que pour une période relativement courte, de sorte que la proportion des personnes âgées appartenant à la population étrangère reste au-dessous de la moyenne.

La main-d'œuvre étrangère contribue donc à un rajeunissement de la structure d'âge de la population résidente globale, ce qui fait augmenter la proportion des personnes en âge d'exercer une activité professionnelle.

Quant à la structure d'âge, sa différence se manifeste naturellement aussi dans la comparaison de la population active et celle de la population non active :

Sur 1000 personnes appartiennent à la

	suisse	étrangers ¹⁶
population active	432	719
population non active	568	281

Ainsi, nos Suisses exerçant une profession ne représentent pas la moitié de l'ensemble de la population suisse, alors que cette proportion atteint de nouveau presque les trois quarts dans le groupe des étrangers.

En conclusion, nous constatons qu'en raison de l'expansion économique et des modifications qu'a subies la structure de notre population, nous sommes obligés d'avoir recours à la main-d'œuvre étrangère, si nous ne voulons pas compromettre l'évolution de notre économie.

II. Changement dans la structure de l'emploi

1. Aperçu général

Le fait que nous hébergeons actuellement un nombre aussi élevé d'étrangers n'est pas uniquement la conséquence de notre expansion économique et de la haute conjoncture qui en résulte. A ce sujet, il convient de se rappeler que les premiers contingents étrangers, venus travailler en Suisse après la dernière guerre mondiale, étaient en premier lieu occupés dans

des professions traditionnellement délaissées par les Suisses, telles que l'agriculture, le service de maison, l'hôtellerie et le bâtiment ¹⁷. Il s'agit, en effet, d'activités qui ont beaucoup perdu de leur attrait, comme le remarque très justement le Délégué aux possibilités de travail: «Depuis longtemps, dans les pays industrialisés, caractérisés par un niveau de vie élevé, les travaux qui passent pour être pénibles et désagréables, les métiers qui entravent la liberté personnelle sont réservés de préférence aux travailleurs étrangers» ¹⁸. Il est évident que la période de haute conjoncture a encore favorisé cette tendance. Ce changement, qui s'est opéré dans la structure de l'emploi, a encore été accéléré par la possibilité de recourir sans trop grandes difficultés à une main-d'œuvre étrangère.

On constate ce changement surtout chez les jeunes gens qui ont tendance à s'orienter toujours davantage vers des professions qualifiées. C'est ce que nous indique le tableau suivant, dont les chiffres ont été recueillis lors des examens pédagogiques dans nos écoles de recrues ¹⁹:

	En % de l'ensemble	
	1943	1963
Etudiants, maîtres d'écoles,		
employés de commerce avec maturité	8,6	11,5
Employés de commerce, fonctionnaires	10,9	13,8
Ouvriers qualifiés, artisans	36,9	56,2
Agriculteurs	18,6	8,0
Jeunes gens sans apprentissage	25,0	10,5

La comparaison entre ces chiffres qui s'étendent sur une période de 20 ans est très instructive. Elle nous montre le changement profond qui s'est opéré dans les différentes professions. C'est ainsi que nous constatons, d'une part, un recul sensible du nombre des jeunes agriculteurs et, d'autre part, une diminution très nette des jeunes gens sans formation professionnelle. En revanche, la proportion des ouvriers qualifiés accuse un progrès très significatif et certes réjouissant, car une telle évolution est non seulement souhaitable mais bien indispensable au bon développement de notre

¹⁷ A noter qu'en 1955 ces quatre branches mentionnées occupaient le 68,5 % de l'ensemble de la main-d'œuvre étrangère.

¹⁸ Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique, cahier No 3, 1951.

¹⁹ Chiffres extraits du rapport annuel du Département militaire fédéral sur l'année 1963.

économie. Toutefois, ce changement dans l'orientation professionnelle nous oblige, dans une certaine mesure, à avoir recours à des travailleurs étrangers pour occuper certaines places délaissées aujourd'hui par nos Suisses.

Ayant constaté que l'emploi de la force ouvrière étrangère est dû en partie à une modification structurelle dans le domaine de l'emploi, il nous reste à examiner brièvement les différentes activités qui sont particulièrement touchées par ce développement.

2. Les Suisses délaissent certaines activités économiques

a) *L'agriculture*

En Suisse, 250 000 travailleurs vivent de l'agriculture, soit le 11 % de notre population active. A cause de la régression constante du nombre de ces travailleurs, ce pourcentage n'a jamais été aussi bas. En 1950, cette moyenne atteignait encore 16 %, en 1940 elle était de 20 %, en 1920 de 25 %, en 1900 de 31 % et en 1870 de 46 %²⁰.

En fait, cette régression énorme n'est pas très alarmante, car elle est une conséquence naturelle des changements survenus aussi bien dans les domaines économique, social et démographique.

Les progrès de la rationalisation agraire rendent superflue une partie de la population agricole qui est absorbée par l'industrie, le commerce ou le domaine des services. L'exode rural impliquant une réduction de la population active dans le secteur agricole ne signifie nullement que la production doive nécessairement aussi diminuer. Depuis 1920 et malgré une réduction de 42,4 % des personnes occupées dans l'agriculture et une augmentation de 39,9 % de la population pendant la même période, le pourcentage de la production de notre agriculture par rapport à l'ensemble des besoins de produits agricoles est demeuré constant. Il s'agit d'environ 54 %. Ceci a été réalisable grâce à un accroissement considérable de la production par tête occupée dans l'agriculture. Entre 1920 et 1960, son augmentation a atteint environ 138 %²¹.

Il est en fait normal que le rythme du déplacement de la main-d'œuvre suive l'adaptation de la production au progrès et aux besoins en produits de la terre. Cependant, l'expansion économique peut accélérer cette évo-

²⁰ J. J. Sauer: «L'agriculture et l'Europe», Lausanne 1962, p. 82.

²¹ W. Gasser-Stäger: «Landflucht und Verstädterung» dans Festschrift für F. Marbach: «Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft», Berne 1962, p. 550.

lution en enlevant à l'agriculture trop de travailleurs et lui causer ainsi de graves difficultés ²².

Examinons les causes qui sont à l'origine du désintéressement des Suisses face aux travaux agricoles. En premier lieu, il y a des considérations matérielles qui peuvent jouer un rôle important, les jeunes agriculteurs préférant aller travailler en ville, dans le commerce et surtout dans l'industrie, où les possibilités de gagner davantage sont évidentes. N'oublions pas d'autres considérations qui peuvent jouer un rôle déterminant, par exemple un travail plus agréable et plus propre, des journées moins longues, le sentiment d'une promotion sociale, pour ne citer que les plus importantes.

Le manque d'intérêt de la jeune génération envers les travaux de la terre accélère encore le vieillissement de la main-d'œuvre occupée dans l'agriculture. Ainsi en 1950, les ouvriers de plus de 65 ans, occupés dans l'agriculture, représentaient le 13,2 % de l'ensemble, tandis que ceux âgés de plus de 65 ans engagés dans les autres secteurs ne formaient que le 4,7 % du total des travailleurs ²³. Depuis lors, ce vieillissement s'est encore accentué, ainsi que l'indiquent les résultats des examens pédagogiques dans nos écoles de recrues, car en 1963 le nombre des jeunes agriculteurs avait diminué de plus de 50 % par rapport à 1943.

Il va de soi que cette régression massive de la main-d'œuvre agricole pose des problèmes de recrutement, surtout en ce qui concerne la main-d'œuvre auxiliaire nécessaire pendant les saisons favorables à l'agriculture. Non seulement, on ne trouve plus de travailleurs suisses, mais il est également devenu extrêmement difficile de recruter la main-d'œuvre étrangère indispensable, car les étrangers donnent également leur préférence à d'autres professions. D'août 1962 à août 1963, leur nombre s'est réduit de 12 %. Il représente actuellement à peine 20 000 personnes. Durant ces dernières années, l'Union suisse des paysans qui s'occupe du recrutement de la main-d'œuvre nécessaire a concentré ses efforts sur l'Espagne, tout en examinant en même temps les chances de recrutement dans d'autres pays.

b) L'hôtellerie

Tandis que les travailleurs étrangers représentent environ 30 % de l'ensemble de notre population active, la part de main-d'œuvre étrangère

²² J. J. Sauer: op. cit. p. 11.

²³ J. J. Sauer: op. cit. p. 86.

dans l'hôtellerie s'élève à environ 60 %. Ce contingent impressionnant d'étrangers n'est pas, en premier lieu, une conséquence de l'augmentation du personnel, mais bien le résultat d'un certain désintéressement de notre population à l'égard de cette profession.

A cause de son appartenance au secteur des services, l'hôtellerie n'a pas toujours la possibilité de compenser le départ de personnel par une rationalisation proportionnée. C'est ainsi que le recours à la main-d'œuvre étrangère devient indispensable.

Plusieurs raisons expliquent le fléchissement de l'intérêt porté par la population suisse aux possibilités de travail dans l'hôtellerie. Selon un rapport de l'OFIAMT sur les résultats d'une enquête effectuée auprès des offices cantonaux du travail, les principales causes de cette pénurie de personnel peuvent être énumérées de la manière suivante: «Par suite de son caractère saisonnier, l'hôtellerie de montagne ne peut occuper son personnel que quelques mois par an. Durant les saisons mortes, les communes de montagne sont rarement à même d'offrir une compensation suffisante à cette main-d'œuvre en quête de travail. Par ailleurs, aucune garantie ne peut lui être donnée à l'avance quant à la durée d'un nouvel engagement; aussi le personnel, notamment celui qui a droit aux pourboires, ne peut guère se faire une idée précise de son revenu pendant la saison suivante. C'est-à-dire que l'hôtellerie saisonnière n'a pas les moyens de combattre l'espèce d'aversion que suscitent les emplois aléatoires. La prospérité qui caractérise actuellement la situation économique facilite à la population montagnarde l'abandon des professions hôtelières. Indépendamment des possibilités de travail plus rémunératrices qu'offrent en montagne les nombreux chantiers de construction, d'ouvrages militaires et d'usines hydro-électriques, les entreprises industrielles en plaine sont en mesure d'absorber la main-d'œuvre montagnarde excédentaire²⁴.» Toujours selon ce rapport, viennent s'ajouter à ces inconvénients des conditions de travail parfois peu favorables, telles qu'une durée du travail sensiblement supérieure à la moyenne, des congés non réglementés, des conditions de logement et une nourriture quelquefois insuffisantes et, dans certains cas, le manque d'égards envers le personnel.

Il est évident que la prospérité caractérisant actuellement la situation économique incite la population montagnarde à délaisser les professions hôtelières. En plus, le fait qu'une crise économique éventuelle aurait très rapidement une influence néfaste sur l'industrie hôtelière — la situation

²⁴ Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique, No 3, 1954.

entre les deux guerres l'a démontré — n'aide nullement à accroître l'intérêt pour cette branche d'activité. Par conséquent, le recours à la main-d'œuvre étrangère restera encore longtemps une nécessité vitale pour l'industrie hôtelière.

c) Le bâtiment

Durant l'été 1963, le bâtiment occupait 175 000 ouvriers étrangers. Ce nombre important traduit en premier lieu l'activité intense qui règne depuis plusieurs années dans cette industrie. Mais il convient également de rappeler qu'en tout temps nous avons eu besoin de nos voisins du Sud, le métier de maçon paraissant leur convenir particulièrement bien.

Le caractère saisonnier de l'activité dans le bâtiment, qui exclut souvent la possibilité d'une occupation ininterrompue, est certainement une des raisons qui incite les Suisses à ne plus s'engager dans cette branche. Pourtant il faut admettre qu'actuellement le problème du chômage hivernal ne se pose plus de la même manière, étant donné l'extension énorme du volume de construction.

Il est vrai que tout est mis en œuvre pour la formation d'ouvriers suisses qualifiés. Par des efforts conjugués et systématiques dans les domaines du recrutement et de l'instruction, un nombre considérable de nouveaux apprentis-maçons ont pu être formés. Vu qu'environ 900 contrats d'apprentissage sont signés annuellement, les perspectives d'avenir ne semblent pas trop défavorables. Pourtant, il faudra continuer de faire appel aux saisonniers étrangers, qui représentent d'ailleurs plus de 90 % du nombre global des travailleurs étrangers occupés dans le bâtiment.

d) L'industrie

La main-d'œuvre occupée dans les exploitations assujetties à la loi sur les fabriques

Année	Main-d'œuvre suisse	Augm. par rapport à l'année précédente	Main-d'œuvre étrangère	Augm. par rapport à l'année précédente
1950	459 723	+ 612	32 840	— 5 435
1960	506 259	+ 2388	160 417	+ 39 911
1961	499 340	— 6919	217 269	+ 56 852
1962	491 756	— 7584	258 697	+ 41 428
1963	485 261	— 6495	275 510	+ 16 813

Source: résultats des statistiques de fabriques publiés dans «La Vie économique».

Le tableau ci-contre nous montre que si l'effectif total de la main-d'œuvre travaillant en fabrique continue à augmenter, le nombre des Suisses occupés dans les fabriques accuse une lente mais constante régression. Par contre, celui des étrangers a fortement progressé depuis 1950. La participation des étrangers à l'ensemble des personnes occupées dans les fabriques s'élevait en 1950 à 7,1 %, en 1960 à 24 % et en 1963 à 36,2 % ! Il est évident que ce dernier pourcentage est fort élevé. C'est une situation très inquiétante qui ne saurait nous laisser indifférents, car il n'y a aucune raison d'espérer un changement important de cette relation dans un proche avenir. En effet, même si l'on parvient à une stabilisation, voire à une réduction des effectifs étrangers, il faut, en revanche, s'attendre à enregistrer un nouveau recul des effectifs de la main-d'œuvre indigène. C'est ainsi que les fortes générations de l'après-guerre qui s'incorporent maintenant à la vie professionnelle n'ont pu empêcher une nouvelle diminution du nombre des travailleurs suisses. Durant ces trois dernières années, le recul est de 21 000 personnes. Bien que l'industrie attire un certain

*Augmentation et diminution du nombre des Suisses et des étrangers
par groupes d'industrie entre 1950 et 1962*

	Suisses	Etrangers
Alimentation, boissons, tabac	— 37	+ 11 794
Industrie textile	— 17 618	+ 23 954
Industrie de l'habillement et de la lingerie	— 13 323	+ 30 173
Industrie du bois	— 2 324	+ 15 538
Industrie du cuir et du caout.	— 868	+ 3 193
Industrie de la terre et de la pierre	— 1 666	+ 10 845
Industrie métallurgique	+ 9 284	+ 35 442
Machines, appareils, instrum.	+ 32 399	+ 64 181

Source: résultats des statistiques de fabriques publiés dans «La Vie économique».

nombre de travailleurs du secteur agricole, elle en perd encore davantage au bénéfice du secteur tertiaire et des pouvoirs publics. De plus, il faut tenir compte du fait qu'un certain nombre d'ouvriers suisses parviennent, par leur avancement, à des postes commerciaux et techniques, de sorte qu'ils ne figurent plus dans les statistiques des fabriques.

Le tableau précédent donne un aperçu de l'évolution du nombre des Suisses et des étrangers par groupes d'industries en l'espace de 12 ans. Notons que ce tableau est incomplet, vu que nous nous sommes limités aux groupes d'industries occupant une proportion particulièrement élevée de travailleurs étrangers. A ce sujet, il est frappant de constater le départ massif de la main-d'œuvre indigène occupée dans les industries des textiles, de l'habillement et de la lingerie. Cette perte de personnel n'a pu être compensée que par un recrutement intensif d'ouvriers étrangers. A cette même occasion, il est également intéressant de relever le degré de pénétration étrangère dans les industries souffrant tout particulièrement d'une pénurie de main-d'œuvre suisse.

Nombre d'étrangers par groupes d'industries sur 1000 travailleurs

	1950	1962
Alimentation, boissons, tabac	71	310
Industrie textile	121	450
Industrie de l'habillement et de la lingerie	123	534
Industrie du bois	46	360
Industrie du cuir et du caout.	73	435
Industrie de la terre et de la pierre	105	479
Industrie métallurgique	48	390
Machines, appareils, instrum.	47	331

Source: résultats des statistiques de fabriques publiés dans «La Vie économique».

Il semble donc que les Suisses délaissent de plus en plus le secteur de la production (secteur secondaire) pour rejoindre le secteur des services (secteur tertiaire). Cette évolution tient au fait que ce dernier prend, à mesure que notre standard de vie s'améliore, une importance toujours croissante. C'est ainsi que plus le niveau de vie d'un pays est élevé, plus la consommation en masse se traduit par une forte mise à contribution des services du commerce, des banques, des assurances, des transports, de l'hôtellerie, de l'industrie des loisirs, etc. Fourastié remarque à ce sujet: «... la production tertiaire n'étant pas favorisée par le progrès technique, reste

toujours suffisamment faible pour qu'aucun phénomène de saturation de la consommation ne puisse s'y manifester: ainsi s'accroît sans cesse la demande de biens et de services tertiaires, émanant des masses populaires de plus en plus nombreuses ²⁵.»

Etant donné que les progrès de la productivité sont plus faibles dans le secteur tertiaire faute de possibilités de rationalisation, de mécanisation et d'automation, la main-d'œuvre s'y trouve en progression constante. Le travail dans le secteur tertiaire est généralement considéré comme moins pénible que celui à fournir dans le secteur de la production. Ainsi, les nombreuses et nouvelles places créées dans le secteur des services sont occupées par des Suisses qui, ayant quitté l'industrie, sont à leur tour remplacés par des étrangers. Dans la métallurgie genevoise, pour ne citer qu'un exemple concret, les travailleurs étrangers fournissent déjà le 52 % des effectifs ouvriers. Dans certaines usines ce taux dépasse même le 80 % ²⁶. Ce phénomène, qui réside dans le fait que les Suisses préfèrent s'occuper de la distribution plutôt que d'en assurer la production, a pour conséquence inévitable l'augmentation des effectifs étrangers dans le secteur de la production, le départ des travailleurs suisses ne pouvant pas être compensé à court terme par des mesures adéquates de rationalisation.

On a déjà beaucoup écrit sur les causes qui incitent l'ouvrier suisse à quitter le secteur de l'industrie. Nous nous contenterons d'en signaler deux qui paraissent être les plus importantes. En premier lieu, il convient d'évoquer des motifs d'ordre purement matériel. Les perspectives de pouvoir gagner davantage dans une autre profession peuvent en effet jouer un rôle déterminant. N'oublions pas de signaler, à cette occasion, que la haute conjoncture a favorisé un renversement des valeurs dans certaines catégories d'activité. Ainsi, les possibilités de gain dans des professions commerciales n'exigeant dans de nombreux cas aucune qualification spéciale sont souvent nettement supérieures aux taux des salaires pratiqués dans l'industrie. — Toutefois, il est nécessaire d'ajouter que des considérations matérielles ne jouent pas toujours le rôle déterminant. Aussi, le désintéressement des jeunes gens pour certaines activités dans l'industrie peut également être attribué au fait que ces métiers sont dévalorisés, c'est-à-dire qu'ils ne sont plus considérés comme étant «suffisamment dignes». Leur choix se porte alors vers des professions garantissant soi-disant un prestige social plus élevé.

²⁵ J. Fourastié: «Le grand Espoir du XXe siècle», Paris 1952, p. XXIV.

²⁶ E. Schneider: «La main-d'œuvre étrangère en Suisse» dans EFTA Bulletin No 12, 1963, p. 11.

III. Vue rétrospective de l'influence de la main-d'œuvre étrangère sur le développement de l'économie suisse

1. Main-d'œuvre étrangère et expansion économique

Il serait évidemment erroné de vouloir rendre la main-d'œuvre étrangère seule responsable de la prospérité économique dont jouit actuellement l'économie suisse. Les causes premières de cette expansion extraordinaire à l'échelle presque mondiale doivent être cherchées avant tout dans un processus de croissance économique, déclenché après la deuxième guerre mondiale par des forces d'expansion à longue durée, auxquelles nous avons consacré quelques considérations dans un passage antérieur de ce chapitre ²⁷. — En revanche, ce que nous devons à la main-d'œuvre étrangère, c'est de nous avoir permis de tirer, à court terme, tous les avantages possibles que pouvaient nous offrir les forces expansives économiques.

Si nous affirmons que, dans le passé, le recours à la main-d'œuvre étrangère a présenté pour notre économie un avantage certain, il nous reste maintenant à examiner dans quel sens cet afflux important de travailleurs venus de l'étranger a pu avoir un effet bénéfique sur l'économie suisse.

1. Lorsque la demande a commencé à s'accroître très rapidement à cause de l'expansion économique générale, il est apparu que le recours à la main-d'œuvre excédentaire étrangère augmenterait la production en un temps relativement court, permettant ainsi aux entreprises d'utiliser au maximum leur capacité de production.

2. Des mesures propres à remédier à la pénurie de main-d'œuvre, telles que la rationalisation et l'automation, nécessitent non seulement des capitaux importants mais souvent aussi un temps considérable. C'est la raison pour laquelle la possibilité de recruter du personnel à l'étranger a permis aux entreprises de gagner du temps pour étudier les mesures à prendre avec la prudence et la clairvoyance nécessaires, afin d'éviter de fausses décisions pouvant entraver sérieusement le développement futur de l'entreprise.

3. L'adaptation rapide aux exigences nouvelles du marché, rendue possible par un recrutement intensif de travailleurs étrangers qui donnait

²⁷ Cf. pp. 19 et suivantes.

en même temps au marché du travail une certaine élasticité, évitant ainsi une hausse exagérée des salaires, nous a permis, tout au moins dans la phase initiale de l'expansion économique, de maintenir une stabilité relative des prix. Ainsi, le danger d'inflation qui, dans de nombreux pays européens, commençait à se manifester d'une manière inquiétante s'y trouva passagèrement écarté.

4. Si nous avons dû renoncer au concours de la main-d'œuvre étrangère, notre économie aurait connu des années plus difficiles, non pas uniquement en raison des dimensions plus modestes des débuts de son expansion, mais surtout parce que le manque aigu de personnel indigène disponible aurait probablement provoqué des changements rapides de notre structure économique. Vu leur caractère instantané, de nombreuses frictions nuisibles à un développement harmonieux de notre économie pouvaient en résulter²⁸.

Il va sans dire que nous ne contestons pas la nécessité pour notre économie de s'adapter aux nouvelles conditions structurelles imposées par l'évolution générale. Il est cependant désirable que de tels changements puissent se faire lentement, en accordant ainsi aux branches principalement touchées le temps nécessaire pour s'adapter aux conditions nouvelles. Cet avantage que nous venons de signaler peut toutefois devenir un désavantage dans le cas où l'on se verrait tenté d'utiliser la main-d'œuvre étrangère comme élément propre à maintenir une structure économique traditionnelle, peu conforme aux exigences d'une évolution caractérisée par une expansion économique à l'échelle mondiale. Nous reviendrons plus tard sur ce problème important.

5. La main-d'œuvre étrangère n'a pas joué un rôle de même importance dans toutes les branches de notre économie. Examinons dans quelles activités l'effet de cette main-d'œuvre nous semble avoir été particulièrement heureux.

a) Il est indéniable qu'un mérite certain revient aux nombreux travailleurs étrangers dans le développement qu'a subi notre *industrie d'exportation* durant ces dix dernières années. Premièrement, en rendant à l'offre de main-d'œuvre une certaine élasticité, les ressortissants étrangers ont contribué à freiner la hausse des salaires. La stabilité relative des prix a permis à notre industrie d'exportation de consolider sa position compéti-

²⁸ V. Krügle: «Possibilités et limites d'une politique conjoncturelle active en Suisse» thèse, Winterthur 1962, p. 197.

tive sur les marchés étrangers. Deuxièmement, la présence de travailleurs étrangers a permis aux entreprises suisses de réduire leurs délais de livraison qui avaient tendance à s'allonger outre mesure et comportaient ainsi pour ces entreprises le risque de perdre une partie importante de leur clientèle étrangère. C'est donc en raison d'un recrutement intensif de main-d'œuvre étrangère que notre industrie d'exportation a été en mesure de tirer, à courte échéance, tout le profit souhaitable des nombreuses possibilités que lui offraient les marchés extérieurs²⁹. De ce fait, la position de notre industrie d'exportation sur les marchés internationaux, élément non seulement traditionnel mais aussi essentiel dans la structure de l'économie suisse, a pu être maintenue et même renforcée.

b) Une branche occupant un pourcentage important de main-d'œuvre étrangère est celle du *bâtiment*; sa puissance productrice élevée constitue une condition essentielle au bon développement d'une économie. En effet, c'est à cette industrie que sont confiés en majeure partie les investissements permettant une expansion économique ultérieure. C'est ainsi qu'un accroissement de la production industrielle exige en premier lieu la construction de nouvelles usines et le développement économique d'un pays reste étroitement lié à son infrastructure. Une industrialisation toujours plus avancée exige ainsi un développement des moyens de transport et la construction d'usines électriques additionnelles. L'accroissement de la population nécessite en outre la construction de nouvelles écoles, de nouveaux hôpitaux et de nouveaux logements. Ces investissements, commandés par la croissance même de notre économie, ont mis et continuent à mettre notre industrie du bâtiment à rude épreuve et il ne fait aucun doute que les innombrables travaux entrepris au cours de ces dernières années n'auraient pu être achevés sans l'aide des travailleurs étrangers.

Les chiffres suivants nous indiquent très clairement les exigences toujours plus grandes posées à la branche du bâtiment. En 1948, selon une enquête effectuée dans l'industrie du bâtiment par le délégué aux possibilités de travail, les projets de construction réalisés se chiffraient à 2,796 milliards de francs³⁰. En 1962, le montant correspondant s'élevait à 8,515 milliards de francs³¹. Pour 1963, le montant des constructions réalisées

²⁹ Th. Keller: «Volkswirtschaftliche Aspekte des Fremdarbeiterproblems» dans «Außenwirtschaft», Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, No 4, 1963, p. 348.

³⁰ Montant ajusté au coût de la construction en 1962.

³¹ Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 2, 1963, «L'activité dans la branche du bâtiment en 1962».

marquait une nouvelle progression importante, en atteignant le chiffre déjà impressionnant d'environ 10 milliards de francs³².

Sans vouloir négliger les progrès importants réalisés dans le domaine de la rationalisation, il reste néanmoins évident que, sans l'apport de la main-d'œuvre italienne, il n'aurait jamais été possible à notre industrie du bâtiment d'augmenter sa capacité de production dans des proportions aussi considérables. En particulier, il aurait été impossible de construire le même nombre de logements dont la pénurie en aurait été encore aggravée. La construction de nouvelles usines n'aurait pu se faire au même rythme et l'édification de nouveaux barrages n'aurait pu progresser aussi rapidement.

c) *L'hôtellerie* est une autre branche qui dépend fortement de la main-d'œuvre étrangère. En effet, il est difficile de s'imaginer ce que serait devenue l'industrie touristique dans le cas où un recrutement de personnel étranger n'eût pas été possible. — Il faut, à cette occasion, souligner le rôle important que le tourisme sous toutes ses formes joue pour notre économie³³. Appartenant au domaine des échanges invisibles, le tourisme remplit dans le cas particulier de la Suisse une fonction compensatrice dans notre balance des paiements. Notre balance du tourisme étant toujours nettement positive, elle contribue en fait à atténuer sensiblement le découvert de notre balance commerciale³⁴. Signalons pour terminer que le tourisme peut encore remplir un autre rôle tout aussi important: celui de contribuer d'une manière efficace à l'aide et au développement de nos régions montagnardes.

d) Finalement, il convient encore de signaler notre *agriculture* qui, depuis longtemps, s'est vue dans l'obligation de recourir à des saisonniers étrangers. Bien qu'actuellement la main-d'œuvre étrangère occupée dans ce secteur ne représente plus qu'un très faible pourcentage de l'ensemble, il ne faut néanmoins pas sous-estimer le rôle important que cette main-d'œuvre a joué pour l'agriculture suisse dans le passé.

Il est vrai que la diminution de la population agricole a été compensée par une rationalisation des méthodes de production. Toutefois, depuis la

³² Pour une juste appréciation de ce chiffre, il convient de tenir compte du renchérissement survenu au cours de l'année en question.

³³ Cf. W. Hunziker: «Wachstumsprobleme des Fremdenverkehrs» dans *Festschrift zur Einweihung der neuen Gebäude der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Zurich et St. Gall 1963, pp. 177 et suivantes.

³⁴ En 1962, après déduction des dépenses faites par les Suisses se rendant à l'étranger, notre balance du tourisme se solda par un actif record de 1210 millions de francs, ce qui représente environ un tiers du déficit de notre balance commerciale.

deuxième guerre mondiale, le départ de la main-d'œuvre agricole suisse vers d'autres secteurs a atteint un tel rythme, qu'il n'a pu être entièrement compensé par l'emploi de nouvelles machines permettant ainsi une production plus rationnelle. Si, malgré tout, la production agricole n'a pas eu à surmonter de trop grandes difficultés, il faut en attribuer le mérite aux travailleurs étrangers qui, par leur présence, ont amorti les effets néfastes provoqués par le départ massif et précipité des travailleurs agricoles suisses ³⁵.

6. Il est évidemment difficile d'évaluer, en chiffres, l'importance de la main-d'œuvre étrangère pour l'économie nationale, particulièrement en ce qui concerne son influence directe sur la croissance économique. — Pour apprécier la croissance économique d'une nation, on a souvent recours aux chiffres qui nous renseignent sur l'évolution du produit social. Dans le cas particulier de la Suisse, le tableau ci-dessous nous donne à ce sujet quelques indications utiles.

<i>Produit social nominal</i>				
Année	En millions de francs	1950 = 100	Par tête d'habitant	
			en francs	1950 = 100
1950	18 270	100	3892	100
1962	41 560	227	7343	189

<i>Produit social réel</i>				
Année	En millions de francs	1950 = 100	Par tête d'habitant	
			en francs	1950 = 100
1950	18 270	100	3892	100
1962 *	33 950	186	5999	154

* Montants ajustés au coût de la vie de 1950.

³⁵ P. Trachsel: «Der Einsatz italienischer Arbeitskräfte in der schweizerischen Landwirtschaft», thèse, Winterthur 1958, p. 5.

En l'espace de 12 ans, le produit social net et réel a accusé une augmentation annuelle moyenne de 5,3 %. Il est certain que sans la participation des travailleurs étrangers à notre activité économique, ce taux n'aurait pas été atteint; les ressources de la population active suisse n'eussent en effet pas été suffisantes pour élever la production au niveau actuel. A ce sujet, il suffit de nous rappeler les chiffres mentionnés lors de nos considérations sur les causes de la stagnation de l'offre de main-d'œuvre³⁶.

Comme le montre une enquête statistique³⁷, l'augmentation du produit social réel a été rendue possible dans une large mesure par un recours accru aux travailleurs étrangers. Cette étude, qui s'étend sur les années 1950 à 1959, nous montre qu'il a été nécessaire d'augmenter progressivement la main-d'œuvre étrangère pour faire augmenter le produit social d'une manière constante. C'est ainsi qu'au cours de la période analysée, à un accroissement du produit social de 100 millions de francs correspondait une augmentation des effectifs étrangers de 1,5 % à 2 %. De 1960 à 1962, le produit social net a passé de 33,6 milliards de francs à 41,6 milliards. Même si l'on tient compte de la dépréciation monétaire intervenue simultanément, on constate que l'augmentation est considérable. C'est précisément pendant cette même période que les effectifs étrangers accusaient la plus forte progression, le rythme étant d'environ 100 000 travailleurs par année. Même si l'on tient compte du fait que l'accroissement de la population active indigène a été plus prononcé durant ces dernières années, il reste évident que la main-d'œuvre étrangère a largement contribué à cette évolution expansive.

Il serait intéressant de procéder à des estimations relatives à l'évolution qu'aurait accusée la croissance économique, si nous avions dû renoncer au recrutement des travailleurs étrangers. Il est cependant difficile de se livrer à de tels calculs, parce que nous ne connaissons pas dans quelle mesure

³⁶ Analysant la période des années 1947 à 1960, le professeur Kneschaurek écrit dans une expertise: «Le produit social réel croît de 1947 à 1960 en moyenne de 4 % par année, la population active de 1,9 % et la productivité du travail de 2,1 %. L'augmentation relativement considérable de la population active s'explique en chiffres globaux: pour 40 % par l'augmentation «naturelle» de la population active suisse; pour 10 % par la mobilisation de réserves de travailleurs indigènes; pour 50 % par le recours aux travailleurs étrangers.»

Cité par Ch. Gasser dans la préface du livre de F. Kneschaurek: «Les problèmes de croissance économique», Neuchâtel 1962, p. 11.

³⁷ J. Lademann: «Die Fremdarbeiter und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unseres Landes» dans la «Neue Zürcher Zeitung» du 4. 2. 1961.

il aurait été possible de compenser le manque de main-d'œuvre par une augmentation plus marquée de la productivité du travail.

7. Si nous considérons sous un angle rétrospectif l'effet à court terme de la main-d'œuvre étrangère sur l'économie suisse, il en ressort que cette main-d'œuvre n'a pu influencer que favorablement le développement de notre économie. C'est ce que mentionne également le délégué aux possibilités de travail dans un article publié en 1960: «Par leur travail, les ressortissants étrangers ont contribué à renforcer la participation de la Suisse au commerce international, à augmenter notre capacité de concurrence, à accélérer l'élévation du niveau de vie, comme aussi à tempérer l'inflation et à consolider la position du franc. Leur participation à l'activité économique nous a épargné maintes difficultés qu'ont affrontées ou affrontent les pays qui n'ont pas pu ou pas voulu recourir à des ressortissants étrangers pour atténuer la pénurie de main-d'œuvre ³⁸.»

2. Le rôle de la main-d'œuvre étrangère dans la structure économique du pays

Il y a une dizaine d'années seulement on avait encore la tendance à considérer l'essor économique et la pénurie de main-d'œuvre qui en résultait comme un phénomène passager. Bien que considérant cette évolution comme fragile et provisoire, on était bien décidé à tirer tout le profit des nouvelles possibilités qu'offrait l'expansion économique. Dans ces conditions, l'avis prédominait qu'il était dans l'intérêt général du pays de recourir à des ressortissants étrangers pour satisfaire le «besoin passager» de main-d'œuvre supplémentaire. On envisageait donc, à cette époque, le recrutement de main-d'œuvre étrangère comme une solution transitoire, présentant l'avantage particulier de faire diminuer nos propres risques en cas d'un recul de l'activité économique. Si un tel fléchissement de la conjoncture s'était produit, les travailleurs étrangers auraient pu être congédiés sans trop grandes difficultés. C'est la raison pour laquelle notre économie a préféré engager du personnel étranger plutôt que de procéder à des investissements de rationalisation trop poussés qui présentent souvent l'inconvénient d'immobiliser à long terme des liquidités importantes. — Dans la mesure où l'on considérait l'essor économique comme étant une

³⁸ Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique, No 4, 1960, «La main-d'œuvre étrangère en Suisse», p. 64.

simple phase ascendante à durée limitée du cycle conjoncturel, une telle politique semblait donc tout à fait indiquée.

Le temps qui s'est écoulé depuis lors nous a toutefois démontré que les raisonnements faits à l'époque ne se sont pas avérés justes. Plus que jamais, notre économie souffre actuellement d'une pénurie de main-d'œuvre et il est peu probable que cette situation change d'une façon fondamentale durant ces prochaines années. En effet, le nombre des étrangers exerçant une activité économique en Suisse n'a jamais cessé d'augmenter. Nous nous sommes accommodés de cette situation et nous avons intégré cette main-d'œuvre étrangère dans notre structure économique, de sorte qu'elle est devenue indispensable au bon fonctionnement de notre économie.

Pour terminer ce chapitre et pour encore mieux souligner le rôle que joue la main-d'œuvre étrangère dans l'économie suisse, nous nous permettons de faire une dernière comparaison en analysant brièvement la dépendance économique et la situation dans la profession des travailleurs suisses et étrangers. Une telle comparaison, basée sur les chiffres du dernier recensement de la population, nous indique très clairement que la structure sociale chez les travailleurs étrangers diffère sensiblement de celle de leurs collègues suisses ³⁹.

Population résidente masculine selon la situation dans la profession

	Sur 100 personnes	
	Suisses	Etrangers
Personnes indépendantes	20	3
Collaborateurs familiaux	5	—
Employés	25	11
Ouvriers	44	85
Apprentis	6	1
	100	100

La grande majorité (85 %) du personnel étranger est formée d'ouvriers, tandis que parmi les ressortissants suisses les ouvriers ne représentent que la petite moitié de l'ensemble. Une faible minorité de la main-d'œuvre étrangère (11 %) se recrute parmi les employés, tandis que le

³⁹ R. Zollinger: *Zur Bevölkerungs- und Gesellschaftsstruktur* dans *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, No 1/2, 1964, p. 34.

nombre des apprentis et des personnes occupant une situation indépendante est insignifiant.

Le fait que la majeure partie du personnel étranger est composée d'ouvriers occupés dans le secteur de la production constitue l'indice infaillible d'une pénurie particulièrement critique de la main-d'œuvre dans ce secteur, et il est nécessaire de se rendre à l'évidence selon laquelle les travailleurs étrangers joueront pendant longtemps encore un rôle important dans la structure de notre économie nationale, étant donné que nous ne pouvons espérer les remplacer par des ouvriers suisses.

Tout au long de ce chapitre nous avons cherché à expliquer pourquoi notre économie n'a pas pu trouver sur place, au sein de la population autochtone, les bras dont elle avait besoin. Lorsque nous admettons que ce phénomène est dû, d'une part, à une période prolongée d'expansion économique et, d'autre part, à une modification dans la structure de l'emploi qui s'est opérée depuis la dernière guerre, il nous faut conclure qu'une partie de cette main-d'œuvre étrangère nous est devenue indispensable. Nos travailleurs étrangers ne peuvent pas être considérés plus longtemps comme simple «main-d'œuvre d'appoint» à caractère temporaire, dont la présence est nécessitée par une période transitoire de haute conjoncture. Rappelons-nous que dans de nombreux métiers nous occupons actuellement des étrangers, sans pouvoir espérer les remplacer par des Suisses dans un proche avenir. Ceci revient à dire que même dans une période manifestant un certain fléchissement de la conjoncture, nous ne saurions nous passer d'un certain nombre de travailleurs étrangers.

TROISIÈME CHAPITRE

L'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'évolution conjoncturelle de l'économie suisse

I. La main-d'œuvre étrangère, facteur inflationniste?

1. L'évolution du renchérissement en Suisse

Avant d'aborder un examen approfondi de la question s'il existe une relation de cause à effet entre l'immigration et l'inflation dans le cas particulier de la Suisse, il semble utile de consacrer auparavant quelques remarques sur la récente évolution du renchérissement dans notre pays. Pour se renseigner à ce sujet, il convient, en premier lieu, de consulter l'indice des prix à la consommation qui reproduit l'évolution des prix principaux des biens de consommation et des services entrant dans le budget des salariés.

Indice suisse des prix à la consommation (moyenne de l'année)
Août 1939 = 100

Année	Indice	Année	Indice
1954	171,0	1959	180,7
1955	172,6	1960	183,3
1956	175,2	1961	186,7
1957	178,6	1962	194,8
1958	181,9	1963	201,5

Source: Annuaire suisse de statistique.

Nous notons que le renchérissement, dont les causes retiendront encore notre attention, n'a pas évolué d'une manière régulière. Après une période caractérisée par une stabilité relative des prix — durant les 15 années qui suivirent la deuxième guerre mondiale l'indice s'est élevé d'environ 1,3 % en moyenne par an — nous constatons un accroissement plus prononcé au cours de ces dernières années. C'est surtout à partir de 1961 que la hausse

des prix a marqué une progression inhabituelle qui s'est poursuivie sans interruption jusqu'à nos jours. En trois ans, c'est-à-dire de fin décembre 1960 (indice = 184,7) à fin décembre 1963 (indice = 205), le renchérissement a accusé une avance de 10,9 %. De 1961 à 1962 l'indice moyen de l'année a progressé de 4,3 % pour augmenter encore de 3,4 % l'année suivante.

Cette extrême évolution des prix, qui exprime une dépréciation monétaire moyenne de 4 % par an, paraît encore plus alarmante, lorsque l'on procède à une comparaison avec d'autres pays.

Evolution de la dépréciation monétaire dans différents pays

	1953 à 1962	sept. 1962 à sept. 1963
Etats-Unis	13 %	0,9 %
Suisse	15 %	3,3 %
Allemagne	18 %	2,9 %
Italie	23 %	7,3 %
Angleterre	30 %	2,0 %
Suède	33 %	3,0 %
France	44 %	7,0 %

Sources: W. Schwegler: «Die internationale Wettbewerbsstellung der Schweiz» dans la «Neue Zürcher Zeitung» du 28. 11. 1963, No 4926.
Bulletin statistique de l'OECD, novembre 1963.

Les chiffres de la première colonne, indiquant l'évolution du renchérissement pendant une période relativement longue, nous démontrent que la Suisse se trouve en très bonne position, ayant, semble-t-il, mieux su contenir la hausse des prix que d'autres pays également industrialisés. Toutefois, lorsque nous analysons les chiffres de la deuxième colonne marquant l'évolution récente des prix, nous sommes malheureusement obligés de constater que le rythme de l'inflation a été plus fort en Suisse que dans plusieurs autres pays. Alors qu'aux Etats-Unis le processus inflationniste marque un net arrêt, il semble que dans d'autres pays européens, tels que l'Allemagne et l'Angleterre, ce processus paraît se ralentir sensiblement. La Suisse se trouve ainsi subitement placée en tête des pays subissant une dépréciation monétaire, n'étant dépassée dans notre tableau que par la France et l'Italie.

Du fait que la Suisse est un pays fortement orienté vers l'exportation et le tourisme, un tel renchérissement doit, à juste titre, provoquer de sérieuses inquiétudes. En effet, nous ne pouvons pas nous permettre de rester inactifs devant une telle situation, si nous ne voulons pas courir le risque d'entraver sérieusement notre position concurrentielle sur les marchés internationaux. C'est la raison pour laquelle des efforts sont entrepris en vue de parvenir à nouveau à une stabilité des prix. Toutefois, avant de pouvoir combattre efficacement le renchérissement, il faut en connaître les causes. Il est donc de notre devoir d'examiner si la main-d'œuvre étrangère peut, en partie, être rendue responsable du renchérissement survenu en Suisse durant ces dernières années.

2. Les causes du renchérissement

Les divers inconvénients qui sont étroitement liés à notre période de prospérité tels que hausse des prix, difficultés sur le marché du logement, instabilité du personnel, allongement des délais de livraison, font que l'opinion publique réclame des mesures contre ce qu'on a pris l'habitude d'appeler la «surchauffe économique». A ce sujet, deux questions s'imposent immédiatement: premièrement, que faut-il entendre par ce terme peu conventionnel et deuxièmement, quelles sont les causes à l'origine de cet «échauffement économique»?

Pour répondre à la première des deux questions, nous définirons le terme de «surchauffe économique», appelée aussi «surexpansion économique», comme étant une situation caractérisée par un déséquilibre entre l'offre et la demande globale d'une économie. En d'autres termes, la progression de la demande globale (consommation privée + consommation publique + investissements + exportations — importations) est telle que l'offre d'une économie nationale, limitée par la capacité de production de son appareil industriel, n'arrive plus à suivre l'évolution de cette demande et, par conséquent, n'est plus en mesure de répondre à l'ensemble des besoins à satisfaire. L'excédent énorme de la demande se manifeste particulièrement par le prolongement des délais de livraison, par un déficit toujours plus prononcé de notre balance commerciale et par une pénurie aiguë de personnel sur le marché du travail.

Il nous reste maintenant à énumérer les causes qui nous ont conduits à cet échauffement économique ¹. L'essor économique européen, dont nous

¹ A ce sujet il convient de consulter la première partie du message du Conseil fédéral du 24. 1. 64 concernant les mesures à prendre pour lutter contre la surexpan-

avons fait mention dans le chapitre précédent et qui a été favorisé par les efforts entrepris en vue d'une intégration européenne, a provoqué une forte demande supplémentaire dans tous les pays. En ce qui concerne le cas particulier de la Suisse, nous nous trouvions, jusqu'à 1960, dans une situation avantageuse, étant donné la stabilité relative du franc. Ceci eut comme conséquence une forte augmentation de la demande en provenance de l'étranger. Cette première impulsion amena l'industrie d'exportation à amplifier son appareil de production, ce qui nécessita de nouveaux investissements importants qui, à leur tour, ne tardèrent pas à influencer l'industrie du bâtiment et tous les autres secteurs de notre économie nationale. Des revenus individuels plus élevés donnèrent enfin une grande impulsion à la consommation privée qui contribua ainsi à créer cette forte demande excédentaire. Finalement, il faut signaler l'augmentation de notre population qui rendit indispensables de nouveaux investissements démographiques, nécessitant ainsi des dépenses supplémentaires très importantes de la part de l'Etat.

Les données précises que nous faisons suivre sont destinées à illustrer les quelques remarques que nous venons de faire au sujet des causes de notre surexpansion économique, caractérisée, nous l'avons vu, par un fort accroissement de la demande globale. En 1963, l'industrie du bâtiment s'est vu confier des travaux pour 11,5 milliards de francs, dont 10 milliards seulement ont pu être exécutés². Les importants besoins financiers de l'économie suisse se traduisent clairement sur le marché des capitaux par sa mise à contribution extrêmement forte. C'est ainsi que la valeur d'émission des emprunts suisses offerts en souscription publique (conversion non comprise) se chiffrait à 2093 millions de francs en 1963 par rapport à 890 millions de francs en 1960. Les dépenses de la Confédération, qui, pour 1960, se sont élevées à 2061 millions de francs, sont budgétées à 4434 millions de francs pour 1964. L'évolution des salaires a également accusé une forte augmentation durant ces dernières années. C'est ainsi que les salaires nominaux des ouvriers ont augmenté de 5,2 % en 1960, de 6,5 % en 1961, de 7,6 % en 1962 et de 8,2 % en 1963³. Il en résulta que la consommation privée — un des moteurs les plus puissants de notre

sion économique et qui nous donne un aperçu très complet sur l'évolution conjoncturelle de ces dernières années.

² Cf. Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 2, 1964.

³ Cf. «La Vie économique» No 4, 1964.

haute conjoncture — prit également des proportions toujours plus grandes. Les chiffres des affaires réalisées dans le commerce du détail, dont l'indice a augmenté de 22,5 % entre 1960 et 1962, en offrent la preuve.

Pour faire face à la demande toujours croissante, notre économie a dû avoir recours de plus en plus à l'étranger. C'est ainsi que par une augmentation des importations, l'offre de biens a pu être sensiblement élargie. Si, en 1960, notre balance commerciale se solda encore par un déficit de 1517 millions de francs, celui-ci atteignit déjà 3406 millions de francs en 1962 pour augmenter une nouvelle fois d'environ 100 millions en 1963. En outre, grâce au recrutement d'un nombre considérable de travailleurs étrangers, il a été possible d'augmenter notre capacité de production et l'extraordinaire liquidité du marché des capitaux — due à l'afflux de capitaux étrangers — a permis sans peine un financement de tous les investissements nécessaires.

Malheureusement, de nos jours, cet apport de l'extérieur, aussi bénéfique qu'il ait pu être au début, ne présente pas uniquement des avantages. Le déficit de la balance des revenus, qui atteignit 1,5 milliard de francs en 1962, occasionné par l'important déficit de la balance commerciale, aurait, dans des conditions normales, déployé un effet déflationniste certain. En effet, une réduction de nos réserves monétaires aurait provoqué une contraction de l'offre de capitaux. Toutefois, ce mécanisme n'a pas été en mesure de jouer normalement, étant donné que l'effet déflationniste de l'évolution défavorable de la balance des paiements a été plus qu'annulé par l'entrée massive de capitaux étrangers. Sans ces fonds importants, la rareté des capitaux aurait certainement freiné les investissements, atténuant ainsi la surexpansion économique. Au contraire, la présence de ces capitaux étrangers nous a permis de procéder à des investissements supplémentaires qui ont largement dépassé les possibilités offertes par l'épargne nationale estimée inférieure de 1 à 2 milliards au volume total des investissements.

Examinons maintenant l'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'évolution conjoncturelle. Cette question est toutefois beaucoup plus controversée et elle devra, par conséquent, faire l'objet d'une étude plus approfondie.

En premier lieu, il est nécessaire de savoir si le contingent important de travailleurs étrangers est une des causes de notre déséquilibre économique ou si, au contraire, la présence de cette main-d'œuvre en est seulement la conséquence.

Lorsque nous comparons l'évolution des prix avec celle des effectifs

étrangers, nous remarquons un certain parallélisme. Considérons d'abord les effectifs de main-d'œuvre étrangère: selon les recensements du mois d'août, ces effectifs ont passé de 271 149 en 1955 à 377 097 en 1957. En 1958 et 1959 ils sont restés à peu près stationnaires, accusant même un recul insignifiant. Dès 1960, le nombre des travailleurs étrangers augmente de nouveau pour atteindre le chiffre de 644 706 en 1962. Parallèlement, l'indice des prix à la consommation s'est stabilisé après avoir franchi rapidement plusieurs échelons au niveau de 181 points à la fin 1957, pour ne subir que de légères fluctuations jusqu'à fin 1959. Depuis lors, l'indice accuse encore une nette augmentation dont la rapidité va en s'aggravant pour atteindre 197,4 points fin 1962. Au cours de l'année suivante, aussi bien les effectifs étrangers que l'indice des prix à la consommation n'ont cessé d'augmenter.

La relation étroite entre l'évolution des prix, d'une part et l'évolution des effectifs de travailleurs étrangers, d'autre part, est frappante et elle pourrait nous amener à la conclusion hâtive, que ce sont bien les travailleurs étrangers qui constituent une des causes principales de la «surchauffe économique» et qu'il suffirait, par conséquent, de limiter le nombre de ces derniers pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande. A l'appui de cette thèse, on pourrait argumenter que l'afflux de la main-d'œuvre étrangère a permis d'agrandir la capacité de production au-delà des limites naturelles tracées par nos propres forces de production disponibles. Des investissements supplémentaires importants ont été rendus nécessaires pour aménager de nouvelles places de travail. La demande supplémentaire qui en est résultée a encore une fois été renforcée par le pouvoir de consommation additionnel créé par les salariés étrangers. Dans de telles conditions, il semble à première vue que de nouvelles impulsions inflationnistes étaient inévitables.

Cependant, on pourrait tout aussi bien argumenter que l'apparition de travailleurs étrangers n'a pas été à l'origine des tendances inflationnistes, mais que ce phénomène apparaît, bien au contraire, comme une conséquence du déséquilibre existant entre la demande et l'offre. Au moment où la demande commença à s'accroître à un rythme plus prononcé que l'offre, on fit alors appel aux ressortissants étrangers, dans le but de faire augmenter la production aussi rapidement que possible. Il semble en effet certain que, sans la présence d'une main-d'œuvre étrangère considérable, le volume de production n'aurait pu être augmenté dans de telles proportions. Le déséquilibre entre l'offre et la demande se serait encore aggravé. Ainsi le mouvement ascendant des prix, provoqué par des hausses dispo-

portionnées de salaires dues à une pénurie excessive de personnel, aurait encore été accéléré⁴.

Il nous reste maintenant à examiner le bien-fondé de ces deux argumentations opposées. Par les remarques émises au début de ce chapitre, nous croyons avoir suffisamment démontré que les travailleurs étrangers ne doivent en aucun cas être considérés comme la cause initiale de notre déséquilibre économique, l'origine de celui-ci devant être cherché ailleurs. A ce sujet, il est bon de se rappeler que ce ne sont pas les travailleurs étrangers qui ont demandé à pouvoir exercer une activité en Suisse. Bien au contraire, ce sont nos industries qui ont procédé à un recrutement toujours plus intensif à un moment où nos propres ressources ne suffisaient plus à faire face à toutes les commandes.

La constatation que la présence de la main-d'œuvre étrangère est bien une conséquence et non pas la cause première de l'enflement extraordinaire de la demande ne répond toutefois encore pas à la question qui est de savoir si, par la suite, cette main-d'œuvre a exercé un effet heureux sur l'évolution de la conjoncture. En d'autres termes, il est nécessaire d'examiner si les travailleurs étrangers ont aidé à atténuer le processus inflationniste ou si, au contraire, ils n'ont pas contribué, en qualité de facteur secondaire, à accélérer encore la «surchauffe économique». Voilà un problème extrêmement délicat et controversé. Durant les années qui marquèrent le début de la vague d'immigration de main-d'œuvre, on s'accordait généralement à considérer la présence de ressortissants étrangers comme étant un facteur déflationniste bienvenu. De nos jours, les avis à ce sujet sont beaucoup plus nuancés. En effet, nombreux sont ceux qui voient en la main-d'œuvre étrangère un facteur tendant à accentuer encore notre déséquilibre économique. Nous allons donc, par la suite, procéder à une analyse un peu plus détaillée de la question, puisque les argumentations mentionnées ci-dessus, affirmant ou niant un effet inflationniste de la main-d'œuvre étrangère, ne peuvent nous renseigner d'une manière valable à ce sujet, car, tout en restant incomplètes, elles ne considèrent généralement qu'un aspect du problème.

⁴ C'est l'avis de la Commission des recherches économiques qui relève notamment que «sans cette main-d'œuvre étrangère, la production n'aurait pas pu être accrue, le renchérissement tempéré et le bien-être augmenté dans la mesure où ils l'ont été». 127^e rapport de la Commission des recherches économiques; supplément de «La Vie économique», mai 1957.

3. La main-d'œuvre étrangère comme facteur stabilisateur

a) Augmentation de la production

Lorsque la demande dépasse l'offre, deux façons d'agir sont à notre portée pour tenter de rétablir l'équilibre: d'une part, réduire la demande par des mesures monétaires et fiscales (restrictions de crédits, augmentation des impôts et stérilisation des fonds supplémentaires ainsi obtenus) et, d'autre part, tenter de faire augmenter l'offre, soit par une augmentation du potentiel de production, soit par une rationalisation permettant un accroissement de la production sans qu'un élargissement des moyens de production devienne nécessaire. En effet, il paraît évident que le danger d'un déséquilibre économique — causé par l'influence d'une forte demande globale — diminue dans la mesure où l'on réussit à augmenter simultanément l'efficacité et le rendement productif d'une économie nationale, sans que ce fait renforce encore l'excédent de la demande⁵.

Il ne saurait être question d'examiner ici s'il est préférable d'agir sur la demande ou sur l'offre dans le but de rétablir l'équilibre économique. C'est une question qui reste d'ailleurs extrêmement controversée⁶. Nous constatons simplement que l'afflux de travailleurs étrangers a rendu possible une augmentation considérable de la production nationale, ce qui revient à dire que l'offre a été en mesure d'augmenter plus rapidement que dans le cas où nous aurions dû nous passer d'une main-d'œuvre étrangère. En effet, il est évident que le recours aux effectifs étrangers nous a permis d'étendre notre capacité de production bien au-delà du niveau que nous aurions atteint avec la seule main-d'œuvre du pays. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple concret, sans les ouvriers italiens du bâtiment l'activité dans le secteur de la construction aurait subi un coup de frein sérieux, entraînant une pénurie encore plus aiguë dans le secteur des logements et, par conséquent, une hausse massive des loyers. En plus, nombre d'entre-

⁵ F. Kneschaurek: «Les problèmes de croissance économique», Neuchâtel 1962, p. 79

⁶ L'avantage d'une action directe sur la demande consiste à ce que l'effet contractif sur l'évolution conjoncturelle se produit généralement assez rapidement. Il se pose cependant la question délicate du dosage des moyens. Le risque que l'évolution future d'une économie soit compromise par une politique trop restrictive ne doit en effet pas être sous-estimé. Les économistes, mettant avant tout l'accent sur la croissance de l'économie à long terme, préconisent, par contre, une augmentation de l'offre. Les adversaires d'une telle politique font toutefois valoir que chaque investissement supplémentaire produit dans sa phase initiale une demande additionnelle. En plus, disent-ils, une augmentation de l'offre ne peut être réalisée qu'à long terme, alors qu'une situation de déséquilibre exige avant tout des moyens agissant à courte échéance.

prises se seraient vues dans l'impossibilité d'agrandir ou de moderniser leurs installations. Pour s'assurer le concours des entreprises du bâtiment, ces industriels auraient été contraints à pratiquer une surenchère, faisant ainsi monter les prix en flèche. Le coût de construction aurait atteint un niveau nettement supérieur à celui d'aujourd'hui qui est pourtant déjà très élevé⁷.

Toutefois, il nous restera à examiner si cet effet stabilisateur n'a pas, dans une large mesure, été annulé par une augmentation de la demande résultant des investissements supplémentaires qui ont été rendus indispensables par l'aménagement de nouvelles places de travail. — D'autre part, on peut se demander, s'il n'eut pas été possible de recourir dans une plus forte mesure à des investissements de rationalisation, pour éviter ainsi l'immigration d'une main-d'œuvre trop nombreuse et, par conséquent, une augmentation de la demande dans le domaine des biens de consommation. A cette remarque, quelques restrictions nous paraissent indiquées: 1. Les efforts de rationalisation ne déploient généralement leurs effets qu'à long terme. 2. Une rationalisation très poussée nécessite souvent des investissements considérables, qui affectent ainsi d'une manière décisive la demande globale. 3. La construction des machines et des dispositifs destinés à une augmentation de la productivité du travail requiert, tout au moins temporairement, une main-d'œuvre supplémentaire, sauf s'il est possible d'importer de tels équipements de production. 4. Selon les branches d'activité, les possibilités de rationalisation sont limitées et parfois même impossibles.

En résumé, nous dirons ceci: par une augmentation des places de travail, il a été possible de faire face à une demande toujours croissante, tout en évitant des délais de livraison excessivement longs. Le recours à une main-d'œuvre étrangère nous a fait gagner du temps. Il nous a épargné la mise sur pied — en vue d'une intensification de la productivité du travail — de nouvelles méthodes de production, dont l'inconvénient est que leur développement et leur mise en pratique nécessitent souvent un temps considérable. En examinant ici uniquement l'aspect conjoncturel, il semble que les travailleurs étrangers nous ont permis d'augmenter notre production en un temps relativement court, nous aidant ainsi à accroître plus rapidement l'offre de biens et de services que si nous avions choisi exclusivement le chemin de la rationalisation⁸.

⁷ Bulletin d'information du délégué aux possibilités du travail et à la défense nationale économique No 4, 1960, «La main-d'œuvre étrangère en Suisse», p. 63.

⁸ Th. Keller: «Volkswirtschaftliche Aspekte des Fremdarbeiterproblems» dans *Aus-senwirtschaft* No 4, 1963, pp. 344 et 345.

Sous l'angle de la situation conjoncturelle considérée à court terme, il semble donc que la décision des entrepreneurs d'engager du personnel étranger a été conforme aux exigences du moment. A cette occasion, nous nous empressons de signaler une fois encore que nos considérations se limitent uniquement à l'examen de l'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'évolution conjoncturelle de ces dernières années. De ce fait, nous ne nous prononçons pas sur les inconvénients et les dangers éventuels que cet afflux considérable de travailleurs étrangers peut présenter pour le développement à plus long terme de notre économie nationale.

b) Frein à la hausse des salaires

S'il avait fallu renoncer à un recrutement de travailleurs étrangers, la pénurie de main-d'œuvre aurait sans aucun doute atteint des proportions encore plus considérables. La concurrence entre les différentes entreprises pour s'assurer la main-d'œuvre indigène disponible aurait pris des formes beaucoup plus aiguës. Dans de pareilles conditions, il est certain que la hausse des salaires aurait, selon la loi de l'offre et de la demande, progressé à une allure plus rapide, sans tarder à influencer à son tour l'évolution générale des prix⁹.

Les travailleurs suisses ont-ils donc été matériellement parlant désavantagés par la présence d'une main-d'œuvre étrangère dont le nombre est nettement plus important que celui qui pouvait être raisonnablement espéré? A première vue, il semble que tel fut le cas et il est normal que les milieux syndicaux aient toujours eu tendance à préconiser une limitation des travailleurs étrangers, car ils craignent un affaiblissement de leurs positions sur le marché du travail. En effet, il serait injuste que la concurrence de la main-d'œuvre étrangère pèse sur les salaires des travailleurs indigènes. Ceci n'est heureusement pas le cas. Premièrement et depuis de nombreuses années, nos organes compétents ont pris des dispositions qui rendent impossible l'engagement de travailleurs étrangers à des conditions moins favorables que celles accordées aux ressortissants suisses. Deuxièmement, il ne faut pas oublier qu'une hausse des salaires, due uniquement à une surenchère et dépassant ainsi l'accroissement du taux moyen de la productivité, ne profite guère aux salariés dans leur ensemble, car un tel procédé doit, en temps de haute conjoncture, engendrer automatiquement une hausse des prix, le salaire réel restant inchangé dans de telles conditions. On peut même risquer cette affirmation, apparemment paradoxale,

⁹ E. Küng: «Schweizerische Arbeitsmarktp Probleme» dans *Orientierungen der Schweizerischen Volksbank* No 41, mai 1961, p. 4.

que la présence d'un contingent important de travailleurs étrangers a permis à nos ouvriers suisses de gagner davantage. En effet, grâce à cette main-d'œuvre étrangère nos ouvriers ont eu la possibilité de passer plus facilement à des occupations toujours mieux qualifiées, en laissant ainsi aux ressortissants étrangers les activités moins bien rémunérées.

Si l'effet contractif qu'a exercé la main-d'œuvre étrangère sur l'évolution des salaires paraît évident, il est plus difficile d'évaluer son ampleur. Ainsi, selon l'avis des milieux syndicaux, la hausse relativement modeste des salaires n'est pas en premier lieu due à la présence d'ouvriers étrangers, mais bien à leur attitude modérée lors des négociations de salaires. Il est évidemment difficile de contrôler le bien-fondé d'une telle argumentation¹⁰.

D'autre part, l'on peut se poser la question de savoir si ce n'est pas précisément grâce à ces salaires relativement modérés que notre économie a été capable de concurrencer efficacement sur les marchés internationaux, ce qui eut comme conséquence de donner une impulsion considérable à l'expansion de l'économie nationale. Pour démontrer encore mieux la complexité de la question, il suffit de signaler qu'une hausse des salaires ne doit pas toujours provoquer nécessairement une tendance inflationniste. L'effet peut être contraire dans le cas où un ajustement des prix n'est pas possible à cause d'une forte concurrence étrangère. Particulièrement, notre industrie d'exportation pourrait se trouver dans une telle situation. Une réduction de ses bénéfices en serait alors la conséquence. Par la suite, les possibilités d'auto-financement deviendraient plus difficiles, ce qui ne tarderait pas à avoir des conséquences sur le volume des investissements. Dans le cas contraire, si les entrepreneurs décidaient, malgré tout, de procéder à une augmentation des prix, leur position face à la concurrence étrangère s'affaiblirait, entraînant alors automatiquement une réduction de nos exportations, ce qui en définitive aurait une influence contractive sur l'évolution conjoncturelle.

Nous avons émis ces quelques considérations dans le but de permettre une meilleure appréciation de l'ampleur et de la complexité du problème. Toutefois, même en tenant compte de ces quelques remarques, nous devons continuer à considérer la stabilité des salaires comme un facteur important dans la lutte contre le renchérissement.

¹⁰ Th. Keller: op. cit. p. 344. Keller signale, à titre d'exemple, que de 1955 à 1960 le salaire nominal a augmenté en Suisse de 22 %, en Angleterre de 31 %, en Suède de 34 % et en Allemagne de 46 %.

4. La main-d'œuvre étrangère comme facteur inflationniste

Les considérations émises au sujet de l'effet contractif de la main-d'œuvre étrangère ne signifient encore nullement que l'inflation ait été effectivement ralentie, étant donné que les travailleurs étrangers déclenchent à leur tour des impulsions allant en sens contraire. En effet, il est évident que la présence d'une main-d'œuvre étrangère a nécessité des investissements additionnels importants pour l'aménagement de nouvelles places de travail et un agrandissement de notre infrastructure. D'autre part, il ne faut pas oublier de mentionner le pouvoir de consommation supplémentaire de cette main-d'œuvre. Par conséquent, on peut se demander si le recours aux travailleurs étrangers a vraiment contribué à atténuer d'une manière sensible le manque de main-d'œuvre. Ceux qui ont tendance à penser que les ressortissants étrangers ont encore accentué le déséquilibre entre l'offre et la demande, en aggravant ainsi le processus inflationniste, nieront un tel effet. Ils feront valoir, en particulier, que le salarié étranger ne doit pas être considéré uniquement comme producteur mais qu'il est également un consommateur. En partant de ce raisonnement, on a souvent conclu que l'engagement d'un travailleur étranger nécessite automatiquement l'enrôlement d'un second pour satisfaire la demande supplémentaire créée par le premier. Une fois mis en mouvement, un tel processus ne s'arrêterait plus et il formerait un cercle vicieux. Cette argumentation est trop simpliste et elle méconnaît certains critères importants et décisifs que nous allons maintenant nous efforcer d'analyser.

a) Les investissements

L'immigration de main-d'œuvre ne prend des proportions importantes qu'au moment de l'épuisement des réserves de travailleurs du pays, c'est-à-dire lorsque l'économie nationale a atteint le niveau de plein emploi. Dans de telles conditions, le recrutement d'une main-d'œuvre additionnelle nécessite la création de nouvelles places de travail. L'élargissement de l'appareil de production qui en résulte implique évidemment une augmentation considérable du volume des investissements qui ne tarderont pas à donner de nouvelles impulsions à l'essor économique¹¹. On évalue ces investissements supplémentaires à au moins 10 000 francs par ouvrier étranger¹².

¹¹ V. Krügler: op. cit. p. 195.

¹² E. Küng: op. cit. p. 10.

Durant ces dernières années les investissements par ouvrier n'ont cessé d'augmenter, c'est la raison pour laquelle on estime actuellement que chaque nouvelle

De plus, il est nécessaire d'ajouter à ces investissements primaires les dépenses secondaires causées par les besoins multiples des travailleurs étrangers. Au début, ces investissements n'étaient toutefois pas très considérables. Leur ampleur a pris de l'importance au moment où l'on s'est rendu compte que la main-d'œuvre étrangère ne pouvait plus être considérée comme étant uniquement d'ordre temporaire. C'est alors seulement que l'on a songé à rechercher des solutions durables. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, il a été nécessaire de construire de nouveaux logements, les hôpitaux ont dû être agrandis et les transports publics ont été obligés d'accroître leur capacité¹³. Selon le professeur Nydegger, les investissements supplémentaires provoqués par la présence de cette main-d'œuvre étrangère ont largement dépassé 20 milliards de francs. Mais ce qui importe n'est pas tellement l'ampleur de ces investissements; le facteur décisif doit plutôt être cherché dans le fait que ces besoins d'investissements se sont manifestés en l'espace de quelques années seulement, provoquant ainsi une augmentation de la demande dans des proportions telles qu'elle a largement dépassé la part productive réalisée jusqu'à nos jours par les travailleurs étrangers¹⁴.

A ce sujet, il convient de remémorer brièvement les deux effets bien distincts que chaque investissement produit: dans la phase initiale, les investissements se traduisent par des prélèvements sur les ressources existantes et par la mise en circulation de revenus monétaires. A ce stade, le volume plus ou moins grand des investissements affecte de façon décisive la demande globale. Ce n'est que dans la phase suivante, qui est celle de la production, que les investissements réalisés dans la première phase se concrétisent par un afflux de biens supplémentaires sur le marché qui viennent alors accroître l'offre globale¹⁵.

A vrai dire, il est certain que les investissements déclenchés par l'afflux des travailleurs étrangers ont eu une telle impulsion sur la demande que

place créée exige un investissement se chiffrant entre 20 000 et 30 000 francs.

Cf. A. Nydegger: «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik» dans *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique* No 3, 1963, p. 324.

¹³ En ce qui concerne le domaine du logement, il convient de remarquer que beaucoup d'étrangers s'accommodent encore de logements provisoires et bon marché. En comparaison avec nos besoins, il est certain que dans ce domaine les investissements par tête d'habitant sont encore sensiblement inférieurs chez les ressortissants étrangers.

¹⁴ A. Nydegger: op. cit. p. 324.

¹⁵ P. Goetchin: «Le problème des investissements planifiés en tant qu'instruments d'une politique suisse de la conjoncture» dans *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique* No 3, 1963, p. 308.

cet enfllement, à courte échéance, n'a pu que difficilement être compensé par une production supplémentaire correspondante. Cependant, il convient de préciser que l'ampleur de ces investissements ne nous renseigne encore pas définitivement en ce qui concerne leur influence sur l'évolution de la demande globale. En effet, pour pouvoir répondre à cette question, il est avant tout nécessaire d'examiner la manière de leur financement. — Nous savons que ces investissements, qui ont largement dépassé le cadre des possibilités offertes par l'épargne nationale, n'ont pu être réalisés que grâce à l'afflux de capitaux étrangers importants. Il est incontestable que ce mode de financement, comparable dans ses effets à une création d'argent ou de crédit, exerça une poussée inflationniste sur l'ensemble de notre économie.

Nos remarques concernant l'influence de la main-d'œuvre étrangère sur le volume des investissements ne sauraient être complètes sans que nous ayons d'abord examiné quelles eussent été les conséquences si les travailleurs étrangers n'étaient pas intervenus dans la mesure où ils l'ont fait. Il est certain que, dans un tel cas, notre économie ne serait pas restée inactive et que, malgré tout, les entrepreneurs auraient, à ce moment-là, cherché par d'autres moyens à augmenter la production, en substituant dans la mesure du possible la main-d'œuvre devenue rare par du capital qui, nous l'avons vu, n'a jamais fait défaut en Suisse, étant donné l'afflux considérable de fonds étrangers. En d'autres termes, la mécanisation et l'automation auraient probablement progressé à une allure plus rapide qu'elles ne l'ont fait durant ces dernières années. Tandis que les investissements destinés à augmenter la capacité de production peuvent, dans de nombreux cas, se faire avec des moyens financiers relativement modestes, il en va tout autrement pour les investissements de rationalisation, qui nécessitent dans la majorité des cas des ressources financières très importantes. Il est ainsi certain que même sans les effectifs étrangers le volume des investissements aurait atteint des proportions considérables. Il est toutefois difficile d'en évaluer l'ampleur.

Même en admettant que les investissements auraient atteint des proportions moins importantes si notre économie s'était vue dans l'obligation de renoncer au recrutement de travailleurs étrangers, il nous reste encore à tenir compte d'un dernier facteur. Comme nous en avons déjà fait la remarque, l'introduction de nouveaux systèmes de production, permettant un accroissement ultérieur de la productivité, soulève souvent de nombreux problèmes fort complexes et leur réalisation nécessite non seulement d'importants capitaux mais surtout aussi un temps considérable. Ainsi, l'offre n'aurait pu s'accroître aussi rapidement et le laps de temps entre la

phase des investissements et celle de la production se serait certainement prolongé, accentuant encore, tout au moins temporairement, le déséquilibre entre l'offre et la demande.

b) Les étrangers en tant que consommateurs

Une grande partie des revenus alloués à la main-d'œuvre étrangère se transforme en pouvoir de consommation qui vient s'ajouter à la demande interne. Ainsi, il est évident que nos travailleurs étrangers ont contribué en tant que consommateurs à l'augmentation de la demande de logements, de biens de consommation et de services. Il nous reste maintenant à examiner dans quelle mesure ce fait a pu avoir une influence déterminante sur l'élargissement disproportionné de la demande.

En premier lieu, il convient d'analyser brièvement la situation sur le marché du logement. Il va de soi qu'à une époque où une pénurie de logements se fait particulièrement sentir, un accroissement additionnel de la demande de la part des travailleurs étrangers a nécessairement donné une nouvelle impulsion à la construction d'immeubles. Lorsqu'il est nécessaire, en l'espace d'un an, de loger environ 110 000 travailleurs étrangers (augmentation constatée de août 1960 à août 1961), et en tenant compte du fait que depuis plusieurs années la capacité de l'industrie du bâtiment est mise à contribution jusqu'à la limite de ses possibilités, il va de soi que cette demande supplémentaire n'a pu qu'aggraver la pénurie existant déjà dans ce domaine.

Bien que nous ne voulions pas contester que les ressortissants étrangers soient partiellement responsables de la situation critique sur le marché du logement, il nous semble néanmoins utile d'attirer l'attention sur un facteur qui a sensiblement atténué cet effet indésirable. En effet, la plupart des ouvriers étrangers provenant des pays méridionaux, dont le nombre prédomine largement chez nous, n'attachent pas beaucoup d'importance au confort du logement. A ce sujet, il est indiqué de citer le délégué aux possibilités de travail qui écrit entre autres: «Non seulement les travailleurs italiens aiment se sentir les coudes et vivre à l'étroit, mais ils sont très économes. La plupart d'entre eux viennent chez nous non pas pour vivre mieux, mais pour être en mesure d'entretenir plus largement la famille qu'ils ont laissée au pays . . . Soucieux de dépenser le moins possible pour le loyer, ils acceptent souvent des conditions de logement peu idéales.» Et le même auteur de conclure qu'il n'y a guère d'objections à formuler tant que le taux d'occupation n'excède pas certaines limites. «Plutôt que d'être choqués par des coutumes qui ne nous sont pas familières, nous aurions au

contraire tout lieu, compte tenu de la pénurie de logements qui sévit en Suisse, d'être reconnaissants à la main-d'œuvre étrangère de s'accommoder de bonne grâce d'un manque d'espace inconfortable ¹⁶.»

Dans le domaine des biens de consommation et des services, certaines répercussions sur la demande n'ont pas tardé à se manifester, surtout en ce qui concerne ceux particulièrement populaires chez nos voisins du Sud, tels que le tabac, le chocolat ou encore la montre suisse. Il ne faut pas non plus oublier les transports publics qui, selon les saisons, sont également fortement mis à contribution par les ressortissants étrangers ¹⁷. En revanche, pour certains biens de consommation (pâtes, conserves, souliers, etc.), nos ouvriers italiens préfèrent s'approvisionner de produits originaires de leur propre pays ¹⁸. Ainsi, ils contribuent dans un certain sens à une augmentation de nos importations, ce qui, étant donné leur effet déflationniste, ne représente nullement un désavantage. De plus, il faut signaler un accroissement de la demande pour certains services. Ces derniers font partie du secteur tertiaire, dont le fait caractéristique consiste en ce que sa productivité n'augmente que relativement lentement par rapport aux autres secteurs. Par conséquent, les prix dans ce secteur accusent une tendance constante à la hausse. Un accroissement du volume des services peut donc occasionner de nouvelles impulsions inflationnistes ¹⁹.

Nous admettons donc bien volontiers que les ressortissants étrangers contribuent à une augmentation de la demande de biens et de services. Néanmoins, cette constatation ne peut servir comme critère décisif pour l'analyse à laquelle nous vouons notre attention. En effet, avant de pouvoir se prononcer définitivement, il convient de prendre en considération les deux facteurs suivants très importants: premièrement, les travailleurs étrangers gagnent ce qu'ils dépensent et, deuxièmement, ils ne dépensent pas tout ce qu'ils gagnent.

Le total des salaires versés aux étrangers durant l'année 1963 est évalué à 4,7 milliards de francs. De cette somme considérable, environ 1450 mil-

¹⁶ Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 1, 1961, «Les conditions de logement des travailleurs étrangers», pp. 11 et suivantes.

¹⁷ L. Boscardin: «Die italienische Einwanderung in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946—1959.» Staatswissenschaftliche Studien, neue Folge Bd. 46, Zürich 1962, pp. 117 et suivantes.

¹⁸ L. Boscardin: op. cit. pp. 120 et suivantes.

¹⁹ W. Wittmann: «Wachstums- und Konjunkturaspekte des Fremdarbeiterproblems» dans *Wirtschaft und Recht* No 4, 1962, p. 278.

lions de francs ont été transférés à l'étranger²⁰. Ces chiffres nous indiquent que les travailleurs étrangers (en particulier les ressortissants italiens) ne dépensent en moyenne que deux tiers de ce qu'ils gagnent chez nous. Le reste est soustrait momentanément à notre économie et transféré à l'étranger, principalement dans le but d'aider la famille restée au pays. A cette occasion, il est bon de rappeler qu'un grand nombre de nos ouvriers étrangers arrivent seuls, sans leur famille. Ce fait est important, car les membres de la famille — enfants, écoliers, étudiants, la plupart des épouses, ainsi que tous ceux ayant atteint la limite d'âge — ne contribuent pas activement à l'accroissement du produit social et doivent ainsi être considérés comme appartenant exclusivement à la catégorie des consommateurs. En ce qui concerne la main-d'œuvre étrangère, nous avons signalé dans un chapitre précédent qu'en été 1963 nous hébergions environ 950 000 ressortissants étrangers, dont approximativement 800 000 participaient activement à notre vie économique. Cette relation extrêmement avantageuse va se modifier insensiblement en faveur de la population étrangère non active, à mesure que nous serons obligés de pratiquer une politique plus large en matière d'admission de la famille du travailleur étranger. Mais ceci ne change rien au fait que, grâce à ces familles restées dans leur pays, une part non négligeable du pouvoir de consommation a été transférée à l'étranger. La situation n'est d'ailleurs guère différente en ce qui concerne les travailleurs célibataires. Beaucoup d'entre eux viennent travailler durant quelques années en Suisse dans le but de réaliser autant d'économies que possible, afin de pouvoir, par la suite, se créer une base d'existence sûre dans leur pays.

Le transfert partiel des salaires à l'étranger nous prouve que les travailleurs étrangers ne consomment pas tout ce qu'ils produisent. Ils contribuent ainsi à une réduction du circuit d'argent, ce qui doit être qualifié comme souhaitable, étant donné l'effet contractif de cette opération sur la demande. Par conséquent, nous arrivons à la conclusion que la demande supplémentaire créée par le pouvoir de consommation des travailleurs étrangers ne constitue pas une argumentation valable pour rendre la main-d'œuvre étrangère responsable du renchérissement qui a eu lieu en Suisse. Notons pour terminer que ces exportations de capitaux qui, en temps normal, auraient pu constituer un désavantage sérieux pour notre économie, ont été d'autant plus souhaitables que notre marché des capitaux était alimenté par un afflux permanent d'argent en provenance de l'étranger lequel — nous en avons déjà fait la constatation — a exercé une poussée inflationniste sur l'ensemble de notre économie.

²⁰ Chiffres estimés par la Commission des recherches économiques.

5. Conclusions

Il est temps de tirer nos conclusions. Les remarques que nous avons faites jusqu'à présent peuvent être résumées de la manière suivante :

1. La présence de la main-d'œuvre étrangère en Suisse a contribué à la surexpansion de notre économie seulement dans la mesure où la demande additionnelle déclenchée par l'afflux de cette main-d'œuvre a surpassé les forces productives apportées à l'économie nationale.

2. Une première comparaison entre la production qui influence directement l'offre et la consommation, laquelle agit sur l'évolution de la demande, nous amène aux conclusions suivantes : Nous avons constaté que la présence des effectifs étrangers a rendu possible l'augmentation de la production d'une manière peu habituelle en un laps de temps relativement court. Sans l'apport de ces ressortissants étrangers, il est certain que nous n'aurions pas été en mesure d'accroître notre volume de production à un rythme aussi rapide. Il nous faut toutefois également tenir compte de la demande additionnelle créée par les salariés étrangers. Lors de l'examen de cette question, nous avons cependant constaté que leur production a été nettement supérieure à leur demande. Ceci est aussi l'avis de Lerner qui, dans un article consacré à l'immigration et à ses répercussions possibles sur l'évolution de l'inflation, écrit : «The immigrant's need for housing etc. does not create any demand until the immigrants have money to spend on such items. If they get the money by earning it, they thereby increase supply in general by the same amount and rather tend to reduce inflationary pressure to the extent that they use some of their earnings not to spend but to save²¹.»

3. La demande supplémentaire créée par le pouvoir de consommation des ressortissants étrangers ne pouvant pas être retenue plus longtemps comme critère décisif, il nous faut revenir sur les conditions qui ont permis un accroissement aussi rapide de l'offre. En effet, il n'a pas suffi d'engager uniquement de la main-d'œuvre étrangère pour faire augmenter la production. Parallèlement au recrutement de cette main-d'œuvre, les

²¹ A. P. Lerner: «Immigration, Capital Formation, Inflationary Pressure» dans «Economics of international Migration», édité par Brinley Thomas, Londres 1958, p. 54.

entreprises ont été contraintes à des investissements fort importants, ce qui n'a pas tardé à donner une forte impulsion à la demande. L'effet inflationniste ne peut être nié, lorsque ces investissements n'ont pas été financés par l'épargne nationale, mais par des capitaux étrangers.

A ces investissements industriels à caractère productif viennent s'ajouter encore les investissements démographiques qui ne sont pas proprement productifs et qui certainement ont aussi contribué, surtout durant ces dernières années, à accélérer l'enflement de la demande. Dans la mesure où notre politique d'admission future favorisera le regroupement familial en Suisse, il faut s'attendre à ce que ces investissements augmentent encore en importance. Nous nous permettons de citer à nouveau Lerner qui, au sujet des investissements, fait notamment les remarques suivantes: «If the immigration makes domestic investment more attractive, the increase in investment expenditure might make total expenditure too great and establish the excess demand that sparks a self-perpetuating inflationary process²².»

Toutefois, la question n'est pas encore complètement résolue, car nous ne connaissons pas l'ampleur que les investissements auraient pris si nous avions dû nous passer des travailleurs étrangers. Nous en restons donc réduits à des hypothèses et c'est la raison pour laquelle les opinions divergent aussi fortement sur toute cette question. Si un recrutement de main-d'œuvre étrangère n'avait pas été possible, il ne fait aucun doute que les investissements auraient tout de même atteint un niveau très élevé. Il est évident que les entreprises auraient tout mis en œuvre pour arriver à satisfaire la demande croissante, dont les causes initiales, il convient de le rappeler ici, ne peuvent en aucun cas être imputées à l'afflux de main-d'œuvre étrangère. Nous voulons cependant admettre que le volume des investissements n'aurait pas atteint le même niveau élevé. Par conséquent, la demande aurait augmenté à un rythme moins rapide. Par contre, il ne fait aucun doute que nous aurions assisté à une hausse des salaires beaucoup plus marquée, vu la rigidité presque absolue de l'offre de main-d'œuvre indigène sur le marché du travail. Cette hausse des salaires aurait, à son tour, engendré un nouveau processus inflationniste. Le renchérissement aurait-il dépassé le taux actuel? Nous ne pouvons malheureusement pas répondre à cette question.

4. En tenant compte des forces productives additionnelles qui ont pu être mises sur pied en un temps relativement court avec des moyens finan-

²² A. P. Lerner: op. cit. p. 54.

ciers plutôt modestes et en considérant finalement la hausse modérée des salaires, due en partie à la présence de la main-d'œuvre étrangère, nous arrivons à la conclusion que l'afflux des travailleurs étrangers n'a pas accentué outre mesure le processus inflationniste. En d'autres termes, l'effet inflationniste de la main-d'œuvre étrangère est bien loin d'être aussi éclatant que l'on pourrait le croire à première vue. Les causes du déséquilibre économique doivent être cherchées ailleurs, nous en avons mentionné quelques-unes au début de ce chapitre. La preuve, que l'immigration ne peut être étroitement liée au phénomène de l'inflation, nous est donnée par les pays où le rôle joué par l'immigration n'a pas atteint, et de loin, les mêmes proportions qu'en Suisse, mais où les problèmes concernant l'inflation se posent avec autant d'intensité que chez nous.

II. Conséquences d'une limitation des effectifs étrangers sur la situation conjoncturelle

On a souvent affirmé qu'une politique plus réservée en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère contribuerait d'une manière efficace à une stabilisation du coût de la vie. Est-il possible de lutter contre le renchérissement par une politique plus réservée en matière d'admission des ouvriers étrangers? En enchaînant à nos conclusions précédentes, il semble qu'une réponse à cette question ne devrait pas nous poser de trop grandes difficultés. Mais avant d'entrer dans quelques détails, nous nous permettons de signaler brièvement ce qui a déjà été entrepris dans ce domaine.

Pour prévenir, d'une part, un excès de pénétration étrangère et, d'autre part, pour contribuer au freinage de l'expansion économique, le Conseil fédéral, dans son arrêté du 1er mars 1963, a apporté pour la première fois certaines restrictions à l'admission de la main-d'œuvre étrangère²³. En règle générale, selon le premier arrêté, des autorisations de séjour ne pouvaient être délivrées aux travailleurs étrangers que si l'effectif total du personnel d'une entreprise (Suisse et étrangers) ne dépassait pas l'effectif maximum de décembre 1962 ou la moyenne de l'effectif atteint durant l'année 1962. Cet arrêté n'était d'ailleurs pas applicable aux exploitations agricoles, aux établissements hospitaliers, aux ménages, ni aux entreprises

²³ Cet arrêté, dont la durée de validité était limitée à un an seulement, a depuis été remplacé par un régime transitoire selon le même principe que le précédent, mais sous une forme un peu plus restrictive avec quelques prescriptions plus rigoureuses, destinées à empêcher un accroissement ultérieur du nombre des travailleurs étrangers (arrêté du 21.2.1964).

de transports en commun astreintes légalement à certaines prestations. Dans les autres branches d'activité, des dérogations pouvaient être accordées à titre exceptionnel, sous certaines conditions fixées par l'arrêté.

Un des buts de cet arrêté, mentionné expressément dans l'art. 1, consistait à freiner le processus de la surexpansion. Depuis plusieurs années déjà, on demandait à nos autorités d'intervenir plus énergiquement dans le but d'atténuer les effets négatifs de la «surchauffe économique». Seulement, il faut bien admettre qu'avant l'entrée en vigueur des deux arrêtés fédéraux de mars 1964, concernant la lutte contre le renchérissement²⁴, les moyens d'action de nos autorités dans ce domaine étaient extrêmement limités. Un des seuls moyens à leur portée était précisément de restreindre l'admission de la main-d'œuvre étrangère dans le but d'empêcher indirectement un accroissement des investissements. A première vue, il semble qu'une telle politique puisse contribuer efficacement à atténuer la surexpansion économique. En effet, cette opinion est encore largement répandue et c'est particulièrement celle de la presse syndicale qui, déjà à maintes reprises, a exigé qu'une réduction des effectifs étrangers soit mise au premier plan des mesures à envisager.

Qu'espère-t-on d'une limitation des effectifs étrangers? En interrompant l'afflux de personnel étranger, on veut en premier lieu freiner la poussée des investissements industriels et démographiques provenant de ce secteur. On cherche donc, entre autres, à éviter un nouvel accroissement de la capacité de production des entreprises. On part du point de vue que lorsque l'entrepreneur sait qu'il lui est impossible de recruter du personnel additionnel, il s'abstiendra d'agrandir ses installations de production. Bien que ce raisonnement paraisse juste en soi, il nous semble toutefois très problématique de vouloir influencer le volume des investissements par une politique restrictive en matière d'admission, et ceci principalement pour la raison suivante: Nous croyons que cette politique ne s'attaque pas à la source du mal mais uniquement à ses conséquences. Cette argumentation n'est pas juste nous répondront les partisans d'une limitation des effectifs étrangers, car, en admettant comme source principale du mal un déséquilibre entre l'offre et la demande, il est évident qu'un ralentissement des investissements aura une influence contractive sur la demande. Cependant, et ceci découle de nos conclusions précédentes, une limitation, voire même une réduction des effectifs étrangers, impliquerait certaines consé-

²⁴ Arrêté fédéral autorisant des mesures dans le domaine du marché de l'argent et des capitaux et dans celui des crédits.

Arrêté fédéral instituant des mesures de politique conjoncturelle dans le domaine de la construction.

quences qui agiraient dans le sens opposé à celui visé par une telle pratique. Ainsi, il faudrait envisager une réduction de l'offre dans le cas où il ne serait plus possible de remplacer par des travailleurs étrangers les ouvriers suisses ayant quitté le secteur de la production. En plus, et ceci est un argument de poids, une limitation ou une réduction des effectifs étrangers, combinée avec une circulation toujours plus libre des travailleurs étrangers²⁵, déclencherait automatiquement une nouvelle vague de hausse des salaires, qui dépasserait certainement l'effet contractif espéré par la réduction des investissements²⁶.

Etant donné qu'il n'est nullement établi qu'une restriction dans l'admission de la main-d'œuvre étrangère conduise aux résultats espérés, il faut être extrêmement prudents si l'on veut mettre le contingentement de cette main-d'œuvre au service de notre politique conjoncturelle. Ceci d'autant plus qu'il existe d'autres moyens mieux adéquats, propres à influencer plus directement la demande. Pensons par exemple à une politique de crédit ou encore à une politique fiscale appropriée. Nous arrivons donc à la conclusion qu'une limitation des effectifs étrangers ne constitue pas un moyen propre à lutter efficacement contre la hausse des prix.

Pour terminer et afin d'éviter tout malentendu, il convient de préciser que nous nous sommes bornés à considérer la limitation des effectifs étrangers uniquement sous l'aspect conjoncturel. Si notre jugement reste assez réservé en ce qui concerne l'efficacité d'une limitation du nombre des travailleurs étrangers dans ce domaine, nous ne portons encore aucune appréciation définitive concernant la nécessité d'une politique restrictive en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère. En effet, d'autres aspects d'ordre économique, politique et social, sur lesquels il sera nécessaire de porter encore notre attention, peuvent prévaloir de façon à ce qu'une limitation des effectifs étrangers devienne néanmoins impérative.

Si, par la suite, nous arrivons à la conclusion que des restrictions dans l'admission de la main-d'œuvre étrangère s'imposent malgré tout, il faut alors, pour agir conformément aux exigences de la situation conjoncturelle

²⁵ Nous verrons dans le chapitre V qu'une limitation du nombre des travailleurs étrangers ne peut être admise à longue échéance que dans le cas où cette main-d'œuvre est autorisée à changer librement d'emploi.

²⁶ Il n'est évidemment pas possible d'évaluer d'une manière précise l'ampleur d'une telle hausse. Toutefois, en admettant une limitation globale des effectifs étrangers, on a estimé que la hausse des salaires atteindrait au minimum 15 % en une année. Ce chiffre inclut une compensation du renchérissement de 4 % et admet en plus une hausse de 5 % due uniquement à la situation tendue sur le marché du travail. (E. Schwarb: «Globale Plafonierung des Fremdarbeiterbestandes» dans «Wirtschaft und Recht» No 4, 1963, p. 243.)

actuelle, respecter l'ordre chronologique des opérations à effectuer. En particulier, il sera nécessaire de ne pas précipiter l'intervention, afin de veiller à ce que cette limitation ait bien lieu en temps opportun²⁷. En agissant ainsi, une limitation ou même une réduction des effectifs étrangers ne devrait être envisagée qu'au moment où, grâce à des mesures monétaires et fiscales, la demande globale aura suffisamment été réduite, de façon à ce qu'une limitation de l'offre sur le marché du travail ne puisse pas engendrer une hausse massive des salaires. En d'autres termes, il est nécessaire, avant de penser à interrompre abruptement l'afflux des travailleurs étrangers, de prendre des mesures propres à supprimer la cause profonde du mal en rétablissant un certain équilibre entre l'offre et la demande.

III. Le rôle de la main-d'œuvre étrangère en cas d'un recul de l'activité économique

Même si l'on partage l'optimisme de ceux qui sont convaincus qu'une grande crise, pareille à celle que le monde a connue il y a une trentaine d'années, ne se renouvellera plus, grâce aux conceptions nouvelles en matière de politique conjoncturelle développées d'abord par Keynes, il est néanmoins légitime d'envisager un avenir dans lequel la haute conjoncture ne se maintiendra pas toujours à un niveau aussi élevé. Il n'est donc pas exclu que notre économie connaisse dans un avenir plus ou moins lointain des périodes de stagnation relative accompagnées même d'un certain chômage. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'examiner de plus près le problème que poserait la main-d'œuvre étrangère en cas de régression économique.

1. Le départ de la main-d'œuvre étrangère ne garantit pas le plein emploi des travailleurs suisses

Il existe une conception populaire, selon laquelle il serait possible, en cas d'un fléchissement de l'activité économique, de licencier en premier lieu tous les travailleurs étrangers, ce qui présenterait l'avantage d'éviter un trop grand chômage parmi les ouvriers suisses. En d'autres termes, la main-d'œuvre étrangère servirait en quelque sorte d'amortisseur permet-

²⁷ Cf. la «Neue Zürcher Zeitung» du 1.2.1964, No 423, «Konjunkturdämpfung und Arbeitsmarkt».

tant ainsi aux ressortissants suisses de conserver leur emploi lors d'un éventuel fléchissement de l'activité économique.

Etant donné que nos autorités sont obligées de veiller à ce que le contingent du personnel étranger puisse être adapté aux possibilités d'emploi, il semble que ce mécanisme pourrait en effet jouer dans une certaine mesure. Selon la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, les organes fédéraux et cantonaux compétents doivent accorder les autorisations de séjour en tenant compte «des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère». C'est la raison pour laquelle les permis de séjour ne sont établis que pour une période relativement courte. Si le degré d'occupation fléchit, il suffit de ne plus renouveler ce permis et, à titre d'exception, il est même possible de le révoquer avant sa date d'expiration. Dans les deux cas le travailleur étranger se voit obligé de quitter notre pays. Quand la nature de l'emploi le permet (occupation saisonnière), le travailleur étranger est tenu de quitter la Suisse chaque année. Ces mesures permettent, lors d'un déclin de la conjoncture, de réduire dans un bref délai les effectifs étrangers, en augmentant ainsi les possibilités de travail pour la main-d'œuvre indigène en quête d'emploi²⁸. En considérant uniquement cet aspect, il va de soi que la Suisse a intérêt à tenir à un niveau aussi élevé que possible la proportion des étrangers au bénéfice d'un permis de séjour seulement, car le travailleur étranger, une fois en possession d'un permis d'établissement, a les mêmes droits qu'un Suisse en matière d'emploi et, par conséquent, nos autorités ne peuvent plus l'obliger à quitter notre pays en cas d'une récession économique.

Même en admettant que le licenciement et le renvoi d'un nombre important de travailleurs étrangers dans leur pays soient juridiquement possibles, il convient toutefois de formuler quelques réserves en ce qui concerne la réalisation et les conséquences pratiques d'une telle politique.

a) Comme le remarque un article publié par la Société de Banque Suisse²⁹, il ne faut pas considérer l'offre et la demande de main-d'œuvre sous un angle purement quantitatif et comme ne formant qu'un seul grand marché. En réalité, il faut tenir compte de l'activité dans divers secteurs professionnels, dont chacun constitue, dans une large mesure, un marché séparé. A cette occasion, il faut nous remémorer la constatation faite dans le deuxième chapitre. Nous y écrivions que la présence de la main-d'œuvre étrangère n'est pas uniquement due à la haute conjoncture, mais que nous

²⁸ M. Holzer: «Les problèmes du marché du travail», exposé présenté devant la Société d'Economie politique et de Statistique à Bâle le 17.3.1958.

²⁹ Bulletin No 3, 1958, p. 52.

avons également à faire face à un phénomène touchant à la structure même de l'emploi. Certaines professions sont délaissées par les Suisses. Pensons à la forte pénétration étrangère dans l'industrie des textiles, du bâtiment ou dans celle de la métallurgie. Inutile de mentionner l'hôtellerie et l'agriculture. Si la majorité des salariés étrangers se voyaient dans l'obligation de quitter notre pays, un rapide changement des structures professionnelles serait nécessaire pour garantir un emploi à chaque ouvrier suisse. Cependant, il est peu probable qu'un tel changement puisse être réalisé à brève échéance, de sorte que, malgré des places devenues vacantes par le départ d'ouvriers étrangers, un certain chômage ne pourrait être évité.

b) La plupart des étrangers occupés dans l'industrie et le bâtiment sont des ouvriers qualifiés et, de ce fait, ne peuvent être remplacés par des Suisses que si ces derniers disposent de connaissances professionnelles analogues. Il faut donc comprendre les employeurs qui, s'ils se voyaient obligés à licencier du personnel, ne pourraient pas toujours se laisser guider par le critère de la nationalité. De plus, il est certain qu'en phase de sur-expansion maintes entreprises ont engagé des travailleurs suisses ne répondant pas toujours en tous points aux exigences requises. Dans ces conditions, il ne serait pas étonnant qu'en cas de fléchissement de l'activité économique les employeurs incitent cette main-d'œuvre à chercher une occupation plus conforme à ses capacités, plutôt que de licencier des étrangers qui donnent entière satisfaction ³⁰.

c) Dans chaque branche d'activité, l'on rencontre une certaine relation entre la main-d'œuvre qualifiée et non-qualifiée qui ne peut être modifiée sans autre. Ainsi, par exemple, dans le bâtiment il est probable qu'un départ de maçons italiens entraînerait automatiquement un certain chômage parmi la main-d'œuvre auxiliaire suisse.

d) L'hôtellerie, l'agriculture et le service de maison emploient avant tout du personnel étranger non qualifié. D'autres activités, jugées comme sales et pénibles, sont également délaissées par les ressortissants suisses. A première vue, il semble donc possible de remplacer les étrangers par des Suisses en chômage dans d'autres branches. Cependant, ces activités ont tellement perdu de leur prestige que certains Suisses ne consentiraient que difficilement et seulement en cas d'extrême nécessité à les accepter.

En conclusion, nous constatons que les ressortissants étrangers exerçant une activité professionnelle chez nous ne peuvent être considérés uniquement comme simple main-d'œuvre d'appoint qui, en cas de crise, atténue-

³⁰ Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 4, 1958, «Fléchissement de l'activité et main-d'œuvre étrangère», p. 75.

rait le chômage parmi les travailleurs du pays. Au contraire, nous verrons par la suite qu'un départ massif de travailleurs étrangers aurait plutôt la tendance à accélérer un fléchissement économique éventuel et, par conséquent, à aggraver encore le danger de chômage.

2. Le départ de la main-d'œuvre étrangère accélère encore la récession

Examinons d'abord les conséquences dans le secteur de la production si un fléchissement de l'activité économique obligeait les entrepreneurs à licencier une partie de leur personnel étranger. Il ne fait aucun doute que, dans une pareille situation, un important volume du capital investi ne pourrait plus être utilisé. Par conséquent, les frais fixes par unité de production augmenteraient sensiblement. Ce processus inévitable se concrétiserait par le maintien de prix élevés qui amènerait nécessairement un nouveau recul des possibilités de débouchés. — Cependant, il ne faut pas manquer de signaler un autre facteur d'une importance non négligeable et dont l'influence tendrait à atténuer cet effet néfaste. Ainsi, en renvoyant les travailleurs étrangers, l'entrepreneur pourrait s'adapter plus rapidement aux circonstances nouvelles. La possibilité d'arriver à une diminution du coût de la main-d'œuvre semble, en effet, plus facilement réalisable que s'il occupait uniquement de la main-d'œuvre suisse³¹. En principe, il serait effectivement plus facile de licencier des ouvriers étrangers, ne travaillant que temporairement en Suisse, que des ouvriers suisses attachés plus fortement à l'entreprise. Dans la mesure où une telle politique est possible (voir à ce sujet nos remarques précédentes), il va de soi que le montant des salaires versés baissera plus rapidement, ce qui ne pourra influencer que favorablement les frais de production.

Par contre, du côté de la demande la situation est très claire: le départ de la main-d'œuvre étrangère lors d'un fléchissement de l'activité économique provoquerait une diminution de la demande globale³². Il n'est point nécessaire de faire remarquer qu'une telle évolution ne peut qu'accentuer encore le mouvement à la baisse, la récession pouvant être caractérisée par le fait que la demande n'est plus suffisamment forte pour absorber toute la production. Pour sortir d'une telle période de stagnation économique, il s'agirait alors non pas de réduire mais bien de stimuler la

³¹ Th. Keller: *op. cit.* p. 346.

³² W. Wittmann: *op. cit.* p. 285.

demande, en augmentant le volume du pouvoir d'achat dans le circuit économique.

Un Suisse sans emploi reste tout de même consommateur. Bien que d'une manière réduite, il continue à soutenir la demande interne, car il doit malgré tout continuer à se loger, à manger, à s'habiller etc. Il n'en va pas de même pour la main-d'œuvre étrangère qui, en quittant notre pays, transfère également une partie de la demande existante à l'étranger. Ainsi par exemple, des logements, auparavant occupés par des étrangers, deviendraient libres. A première vue, un tel développement paraît salutaire étant donné le manque chronique de logements. Cependant, il est très probable qu'en une période de récession économique la pénurie de logements aurait largement perdu de son actualité. Un départ des ressortissants étrangers risquerait alors de handicaper sérieusement les investissements futurs dans le secteur du bâtiment. Un tel développement serait d'autant plus regrettable que l'activité dans l'industrie de la construction est, à juste titre, considérée comme ayant une forte influence sur l'évolution générale de la conjoncture.

Etant donné qu'une réduction de la demande globale interviendrait précisément au moment le moins favorable, c'est-à-dire lorsque les circonstances exigeraient des mesures contraires en cherchant à activer la demande, il n'est nullement certain qu'un rapatriement des étrangers empêcherait un nouveau déclin de l'activité économique.

Quelques réserves à l'égard de l'emploi de main-d'œuvre étrangère

1. Forte dépendance de notre économie envers l'étranger

Il est intéressant de constater que l'aspect de la dépendance de l'économie suisse face à l'étranger n'a pas toujours retenu l'attention nécessaire. Cela s'explique certainement, en partie, par le fait que nous avons pendant de longues années considéré les travailleurs étrangers comme main-d'œuvre d'appoint, dont la présence ne pouvait constituer qu'un état de choses temporaire. — Toutefois, de nos jours, on est généralement d'accord pour considérer la présence de la main-d'œuvre étrangère comme un phénomène de longue durée. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'étudier plus en détail les dangers que peut comporter un contingent important de travailleurs étrangers pour l'économie suisse.

1. Extension de notre appareil de production au-delà des limites naturelles de la capacité du pays

Lorsque nous avons examiné les causes de l'immigration de main-d'œuvre, nous avons constaté, entre autres, que l'abondance des commandes avait incité nombre de nos entreprises à élargir leur capacité de production, ce qui, étant donné le dessèchement presque complet du marché du travail indigène, a nécessité forcément un recrutement de main-d'œuvre étrangère toujours plus intense. Du fait qu'il nous a été possible de recruter facilement un grand nombre de travailleurs à l'étranger, notre appareil de production a pris une extension qui a dépassé de beaucoup les limites tracées par nos propres ressources nationales. La dépendance de l'économie suisse, face aux forces productives étrangères, a atteint un degré devant être qualifié d'alarmant, étant donné qu'une telle situation comporte à la fois des dangers d'ordre économique et politique qui ne sauraient nous laisser plus longtemps indifférents.

Comme l'a fait remarquer M. Schwegler dans un exposé¹, notre appareil économique de production n'a pu être développé et maintenu à ce niveau élevé qu'au prix d'une dépendance économique grandissante envers l'étranger. Cette dépendance se manifeste particulièrement sous trois formes:

1. Recours à la main-d'œuvre étrangère.
2. Recours à l'étranger pour notre approvisionnement en marchandises.
3. Financement d'une partie importante de notre croissance économique au moyen de capitaux étrangers.

En tenant compte de cette dépendance envers l'étranger, particulièrement en ce qui concerne la main-d'œuvre, on ne peut que difficilement nier la fragilité des bases sur lesquelles notre économie a été construite. Ce rapport de dépendance envers l'étranger implique évidemment certains risques qu'il serait dangereux de vouloir dissimuler ou ignorer. Ce qui est grave, à notre avis, c'est le facteur d'incertitude qui s'inscrit dans l'évolution future de notre économie. A vrai dire, personne ne peut affirmer avec certitude que nous pourrions toujours disposer d'un nombre aussi important de travailleurs étrangers qui seront, et ceci est décisif, suffisamment qualifiés pour permettre de maintenir et d'utiliser rationnellement notre capacité de production actuelle.

En effet, lorsque nous constatons le degré de pénétration étrangère dans certains secteurs économiques de première importance (industrie métallurgique, bâtiment, etc.), il faut bien admettre que sans la collaboration des travailleurs étrangers notre production ne pourrait être maintenue au niveau actuel. A ce sujet, rappelons-nous qu'en été, lorsque le contingent des effectifs étrangers atteint son point culminant, chaque troisième personne qui exerce une activité économique sur notre territoire est un étranger. Ce rapport ne représente qu'une moyenne. Il convient de préciser que dans plusieurs branches d'activité les ouvriers étrangers constituent plus du 50 % du personnel employé, ce pourcentage pouvant même dépasser le 90 % dans certaines entreprises².

Etant donné cette forte pénétration étrangère, il est certes légitime de se demander ce qui se passerait si, à la suite d'une crise internationale,

¹ Exposé prononcé lors de la 55^{me} assemblée générale de la Banque Nationale Suisse du 23.3.1963.

² En ce qui concerne la main-d'œuvre suisse nous avons constaté antérieurement (voir à ce sujet les remarques faites dans le chapitre II) que la structure de l'emploi a subi de profonds changements. Ce processus, qui a été facilité par l'arrivée de nombreux travailleurs étrangers, nous a en effet permis de délaissier certaines professions qui aujourd'hui sont exercées presque exclusivement par des étrangers.

tous les salariés étrangers étaient rappelés chez eux. «Il n'est pas exagéré d'affirmer que, si cette hypothèse se réalisait, la production serait sérieusement entravée et différents secteurs de l'économie paralysés³.»

Il nous semble que la situation est particulièrement délicate en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises dont les moyens financiers sont restreints. Notre période prolongée de haute conjoncture les a incitées à considérer une telle évolution comme un phénomène normal et elles ont commencé à développer à grands frais leurs capacités de production, en recourant essentiellement à de nouveaux travailleurs étrangers. Il est évident que ces entreprises seraient les premières touchées en cas d'un départ massif de la main-d'œuvre étrangère.

Notre périlleuse situation de dépendance s'est surtout manifestée lors des dernières élections italiennes en avril 1963, alors que plus de 150 000 ressortissants italiens ont fait usage de leur droit de participer à ces élections parlementaires. De ce fait, des millions d'heures de travail ont été perdues et le préjudice causé aux entreprises par ce départ massif et simultané a été très ressenti.

L'on peut également envisager une évolution moins dramatique, caractérisée par une lente, mais constante baisse des effectifs étrangers. Une telle évolution pourrait s'expliquer par les difficultés de recrutement dues essentiellement au fait que l'essor économique dans les pays à main-d'œuvre excédentaire ne cesse de déployer ses effets, en créant toujours davantage de nouvelles places de travail. Ces difficultés de recrutement risquent d'être encore accentuées du fait que, la pénurie de main-d'œuvre n'étant pas uniquement un phénomène propre à la Suisse, nos efforts pour recruter du personnel étranger pourraient être sérieusement concurrencés par d'autres pays. Dans un cas pareil, il serait également peu probable que nous puissions éviter de sérieux troubles économiques. En effet, si nous assistions à un départ massif des étrangers, une disproportion entre la capacité de production existante d'une part et la main-d'œuvre disponible d'autre part se manifesterait. En face d'une telle situation, il est nécessaire de se rappeler que, dans la majorité des cas, la rentabilité n'est assurée qu'à condition de pouvoir utiliser pleinement la capacité disponible. Lors d'un recul de la production, faute de main-d'œuvre, la rentabilité du capital investi tend à diminuer; ce capital devient improductif et des pertes importantes en résultent.

Cette situation critique, dans laquelle se trouve notre économie, est d'ailleurs largement reconnue aujourd'hui. Nous citons en témoignage un

³ Société de Banque Suisse, Bulletin No 3, 1961: «L'infiltration étrangère en Suisse — un problème national», p. 41.

passage extrait du rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1962, publié par le «Vorort» de l'Union suisse du commerce et de l'industrie: «Sur le plan économique proprement dit, l'engagement de main-d'œuvre étrangère n'est justifié que si les entreprises restent plus ou moins en mesure de maintenir leur exploitation au cas où, pour une raison quelconque, une grande partie du personnel étranger devrait rentrer chez lui. Or, ce point critique se trouve déjà dépassé dans de nombreuses entreprises et, malheureusement, aussi dans l'ensemble de notre économie ... Si l'économie suisse entend apporter une solution aux importants problèmes de structure qui lui sont posés, il faut se rappeler qu'un pays ne saurait ne pas tenir compte d'une façon continue des facteurs de production qui lui sont imposés par la nature. Non seulement la politique suivie par les entreprises, mais également la politique adoptée par les autorités doit davantage en tenir compte, même si l'économie ne devait plus bénéficier d'une expansion continue et risquerait de devoir subir temporairement certaines limitations.»

Pour terminer, signalons que cette situation de forte dépendance nous semble assez paradoxale du fait que, d'une part, nous nous efforçons de rester économiquement aussi indépendants que possible pour le cas où un conflit international se produirait et que, d'autre part, nous faisons tout pour augmenter notre dépendance en recourant à 800 000 travailleurs étrangers lesquels, en période de crise grave ou de guerre, seraient sans aucun doute rappelés dans leur pays. En tenant compte du fait que, dans une telle situation, la main-d'œuvre suisse serait appelée sous les drapeaux et, par conséquent, ne serait plus en mesure de participer à l'activité économique, il va sans dire que notre économie irait au-devant d'une période très difficile.

2. Augmentation des difficultés de recrutement

Ayant mis avant tout l'accent sur le fait que nous dépendons toujours plus fortement de la main-d'œuvre étrangère, nous venons de constater la fragilité des bases sur lesquelles notre expansion économique a été édifiée. Il nous reste maintenant à démontrer que cette fragilité, qui constitue un facteur d'incertitude pour l'avenir, pourrait bien ne pas rester sans conséquences sur le développement futur de notre économie.

En effet, sans vouloir envisager une crise internationale, les circonstances économiques européennes pourraient se modifier de telle manière que l'attraction qu'exerçait la Suisse, jusqu'à présent, sur de nombreux ressortissants étrangers risquerait de diminuer sensiblement. Il est vrai que cette

argumentation n'est pas nouvelle; on en parle depuis quelques années déjà, en affirmant un recul proche de l'afflux de travailleurs étrangers, étant donné les difficultés toujours plus grandes que rencontre leur recrutement. Ces prévisions ont toutefois toujours été démenties par les faits. Cependant, il existe maintes raisons qui, actuellement, nous font envisager avec prudence les possibilités futures de recrutement de travailleurs étrangers.

1. Certains pays, en particulier l'Italie qui, jusqu'à nos jours, a été notre fournisseur principal de main-d'œuvre, ont fait d'énormes progrès dans leur développement économique. Ainsi, notre force d'attraction sur les étrangers diminue dans la mesure où l'industrialisation étrangère se développe dans le cadre de l'expansion économique générale, en offrant au pays des possibilités de travail toujours plus nombreuses et des salaires toujours plus élevés. Dans de telles conditions, il est compréhensible que les ressortissants étrangers préfèrent rester dans leur patrie, même s'ils doivent se contenter d'un travail un peu moins lucratif.

En Italie, le chômage, qui existe encore particulièrement dans les régions du Sud, a diminué en moyenne de 17,5 % de 1962 à 1963⁴. L'expansion rapide qu'a prise l'industrie en Italie du Nord est un fait connu. La stagnation économique qui, depuis environ un an, se manifeste dans ce pays ne restera probablement qu'un phénomène passager et une nouvelle animation de l'activité économique peut être envisagée dans un proche avenir. Un manque de main-d'œuvre qualifiée commence à se faire sentir dans le pays. Pour les entrepreneurs italiens, la tentation semble particulièrement grande de faire appel à leurs compatriotes travaillant chez nous, du fait que ces derniers ont acquis une bonne formation dans l'industrie suisse. Il faut, par conséquent, s'attendre à ce qu'un certain nombre d'ouvriers italiens qualifiés quittent notre pays dans un proche avenir. Dans une certaine mesure, il en va de même avec la main-d'œuvre espagnole. Ainsi, plusieurs entreprises suisses ont dû en faire la désagréable expérience, leurs ouvriers espagnols n'étant plus revenus après les vacances passées dans leur pays, du fait qu'ils avaient pu trouver chez eux du travail à leur convenance.

2. Nous ne sommes plus le seul pays pouvant offrir des conditions de travail attrayantes et à ce fait s'ajoutent les efforts entrepris par les pays membres de la Communauté économique européenne, en vue d'y établir la libre circulation des travailleurs (art. 48 du Traité de Rome).

⁴ L. Magnani: «Arbeitskräfte und Löhne in Italien» dans *Journal des Associations patronales* No 11, 1964, p. 201.

L'application de l'art. 48 du Traité implique l'abolition de «toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et autres conditions de travail». L'art. 49 prévoit les directives, les mesures et les règlements qui seront pris sur proposition de la Commission, en vue de «réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs».

La libre circulation comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé, de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres, de séjourner dans un Etat membre, afin d'y exercer un emploi conformément à la législation nationale. Ainsi définie, la libre circulation sera introduite par étapes successives. Son établissement doit se situer, au plus tard, à l'expiration de la période de transition, soit en 1970.

Bien que la réalisation de ce projet ait encore beaucoup d'obstacles à surmonter, il ne reste pas moins certain que les autorités de la Communauté sont fermement résolues à les éliminer progressivement. C'est ainsi qu'une première mesure a été prise en 1961 (règlement no 15) qui limite le principe de la priorité du marché national du travail dans les pays membres de la CEE. Ces mesures ont été remplacées par de nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 1er mai 1964, selon lesquelles les privilèges accordés à la main-d'œuvre nationale ont été restreints une nouvelle fois. C'est ainsi que les ressortissants étrangers en quête d'emploi, en provenance de pays membres, sont en principe placés sur le même pied que les travailleurs nationaux. Des exceptions à cette règle sont néanmoins admises pour les professions dans lesquelles il existe, dans le pays en question, un excédent de l'offre de main-d'œuvre par rapport à la demande. De plus, le droit conféré aux travailleurs étrangers de faire venir leur famille a été élargi. Une autre disposition cherche à établir une priorité des ressortissants étrangers des pays membres dans le domaine du marché du travail. En outre, la Commission a été chargée de faire des propositions avant la fin de 1967, en vue d'une réalisation intégrale du principe de la libre circulation des travailleurs.

Sans aucun doute, la création d'un marché du travail commun dans le cadre de la CEE risque d'avoir d'amples répercussions sur les autres pays européens⁵. En effet, il y a lieu d'admettre qu'une telle situation causerait également des préjudices à notre pays, en amoindrissant pour les travail-

⁵ Cf. Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 4, 1960, «La main-d'œuvre étrangère en Suisse», p. 66.

leurs en provenance des pays membres de la CEE l'attire d'un emploi en Suisse. Il est probable que ces ressortissants étrangers en quête de travail donneront plutôt leur préférence à des pays qui leur garantiront une égalité de traitement dans le domaine de l'emploi.

3. Il faut également tenir compte du fait que la concurrence entre les différents pays en quête d'une main-d'œuvre supplémentaire s'est sensiblement accentuée. En effet, le manque de personnel est un des problèmes majeurs auxquels doivent actuellement faire face la plupart des nations d'Europe occidentale. Pendant longtemps, nous avons été le seul pays recrutant un nombre important de travailleurs à l'étranger. Ce fait doit être attribué essentiellement à quelques circonstances particulières qui ont permis à certains pays européens de se pourvoir sur place de la main-d'œuvre supplémentaire dont ils avaient besoin. Ainsi pendant longtemps, la France a eu la possibilité de recourir aux Algériens et, depuis la fin du conflit en Algérie, elle a bénéficié du rapatriement des Nationaux qui ont été obligés de quitter ce pays devenu indépendant. Cette main-d'œuvre additionnelle a pu être absorbée sans grandes difficultés par l'économie française et il faut s'attendre, maintenant que la situation s'est normalisée, à ce que ce pays se tourne vers d'autres régions pour trouver la main-d'œuvre dont son économie a besoin, concurrençant ainsi plus directement notre pays. — Il en va de même pour la République fédérale allemande qui, pendant de longues années, a pu couvrir ses besoins de main-d'œuvre par le flux important des fugitifs en provenance de l'Est. Depuis que cet afflux a cessé, la pénurie de main-d'œuvre s'est aggravée et les efforts en vue de recruter du personnel étranger se sont intensifiés. Ainsi, des commissions spéciales de recrutement prospectent systématiquement les pays voisins pour y rechercher une main-d'œuvre aussi qualifiée que possible.

Ces deux exemples nous démontrent que, dans le futur, la Suisse devra s'attendre à une intensification de la concurrence entre les différents Etats européens dans le domaine du recrutement de travailleurs supplémentaires venant de pays disposant encore d'une main-d'œuvre excédentaire.

4. L'argument le plus fréquemment répandu, cherchant à prouver que les possibilités de recrutement sont loin d'être aussi mauvaises, consiste à démontrer qu'il y aura toujours suffisamment de pays possédant une main-d'œuvre excédentaire pour atténuer notre pénurie de personnel. Il va sans dire qu'il existe actuellement encore de larges réserves de forces de travail inutilisées, mais il reste néanmoins douteux que ces excédents de main-d'œuvre puissent, dans une économie hautement développée, satisfaire les besoins de l'industrie et de l'artisanat.

En ayant recours à des travailleurs en provenance de pays toujours plus éloignés, nous constatons que le niveau général de la qualification de cette main-d'œuvre est appelé à diminuer progressivement. Cette constatation a d'autant plus de poids que la pénurie sur le marché du travail est en partie due à un manque de main-d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée. De plus, nous ne devons pas perdre de vue, à cet égard, que les possibilités d'emploi de main-d'œuvre non qualifiée diminuent dans le cadre du développement économique de notre pays⁶.

Ces dernières années, on a commencé à étendre progressivement le recrutement à la Grèce et à la Turquie. Quelques entreprises, en majeure partie dans le secteur des métaux et des machines, ont tenté des essais avec de petits groupes d'ouvriers turcs. Les expériences faites ont été très satisfaisantes⁷ et, actuellement, le nombre des ouvriers turcs employés en Suisse atteint quelques centaines. Une entreprise, à elle seule, en occupe 90. Il semble donc, à première vue, que nous venons de trouver une solution heureuse au problème du recrutement. Cependant, nous ne croyons pas que l'immigration en provenance de ces régions lointaines va prendre de larges proportions. Premièrement, il faut souligner que ces ouvriers ont été très soigneusement recrutés sur place, par des personnes compétentes. En augmentant leur nombre, il faudrait probablement s'attendre à un recul du niveau qualitatif de cette main-d'œuvre. Deuxièmement, il convient de ne pas oublier les difficultés linguistiques qui constituent un obstacle non négligeable et empêchent souvent les petites et moyennes entreprises de recourir à une telle main-d'œuvre. Troisièmement, il ne paraît pas judicieux de vouloir recruter cette main-d'œuvre en trop grand nombre, étant donné leur genre de vie très différent du nôtre.

Comme le relève un avis publié par la police fédérale des étrangers à l'intention des employeurs, l'immigration de travailleurs de pays éloignés soulève des problèmes délicats. Le fait que ces travailleurs sont originaires de pays dont les conceptions et les traditions politiques, sociales, culturelles et même religieuses sont fondamentalement différentes des nôtres rend leur assimilation très difficile. Toujours selon cet avis, l'admission sans restriction de cette main-d'œuvre aggraverait tout particulièrement les conséquences déjà très lourdes de la surpopulation étrangère.

Il est en outre incontestable que le recrutement de personnel insuffisamment formé, en provenance de pays lointains et sous-développés, à ca-

⁶ F. Kneschaurek: «Problèmes que pose à longue échéance le marché suisse du travail» dans *Revue économique et sociale* No 3, 1960, p. 245.

⁷ «Erfahrungen mit türkischen Gastarbeitern in der Schweiz» dans «*Neue Zürcher Zeitung*» du 13. 2. 1964, No 606.

ractère agricole, implique nécessairement certains risques et occasionne à l'entreprise des frais supplémentaires non négligeables. En général, seulement de grandes entreprises peuvent tenter de telles expériences. Les problèmes d'assistance se font plus urgents et, étant donné qu'une formation professionnelle suffisante fait souvent défaut, il est nécessaire de former cette main-d'œuvre à grands frais, ce qui ne peut influencer que défavorablement le coût de production.

Toutes les réserves mentionnées ci-dessus nous amènent à la conclusion que l'immigration de personnel en provenance des pays éloignés ne prendra jamais de très larges proportions.

5. Finalement, on peut argumenter qu'il n'est nullement nécessaire de trouver de nouvelles possibilités de recrutement. Ce qui importe en premier lieu, c'est de garder nos travailleurs étrangers qui nous sont devenus indispensables, en pratiquant à leur égard une politique facilitant leur assimilation. Bien que de tels efforts nous paraissent absolument indispensables — et nous ne pouvons que les approuver — nous restons néanmoins extrêmement prudents dans la prévision des possibilités de succès d'une telle politique. En effet, les difficultés dans ce domaine sont multiples. Elles proviennent, d'une part, de l'attitude souvent négative de notre population à l'égard de la main-d'œuvre étrangère et, d'autre part, du fait que beaucoup de travailleurs étrangers ne cherchent pas du tout à s'assimiler, n'ayant nullement l'intention de s'établir définitivement chez nous, mais bien de gagner le plus d'argent possible en un temps relativement court. Il est en effet certain que beaucoup d'étrangers qui acceptent un emploi ont la ferme intention de ne rester en Suisse que pendant une période limitée.

La plupart des ouvriers étrangers sont d'ailleurs prêts à se soumettre à nos lois et à nos coutumes, mais cette attitude ne les empêche pas de considérer leur séjour en Suisse comme une étape temporaire, car généralement de forts liens continuent à les attacher à leur patrie. Ce genre de mouvements migratoires diffère en effet très sensiblement des mouvements de main-d'œuvre qui se produisirent au 19^{ème} siècle en direction de pays d'outre-mer, lesquels revêtaient un caractère permanent. Un article consacré à l'étude de ce sujet se termine en ces termes: «Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Assimilation der italienischen Fremdarbeiter ein um so schwierigeres Problem darstellt, als es sich um Saison- oder vorübergehend niedergelassene Arbeiter handelt ... Die relativ grosse Zahl von italienischen Fremdarbeitern, ihre starke familiäre Bindung und

die Nähe des Heimatlandes dürfen als zusätzliche erschwerende Faktoren gegenüber einer Assimilation betrachtet werden⁸.» A ces remarques, il convient d'ajouter l'attitude souvent négative adoptée par beaucoup de nos citoyens suisses face aux travailleurs étrangers.

En résumé, nous pouvons dire qu'il est préférable de ne pas se faire trop d'illusions sur les possibilités réelles qu'offre une politique tendant à faciliter l'assimilation de la main-d'œuvre étrangère. Il faut, au contraire, s'attendre à ce qu'une partie des ressortissants étrangers continuent à quitter notre pays après y avoir travaillé pendant quelque temps. C'est alors que le remplacement de cette main-d'œuvre se heurtera à de très grandes difficultés.

3. Un cas particulier: notre position face à l'Italie

Lorsque nous classons les effectifs étrangers par pays d'origine, nous constatons que le nombre des ressortissants italiens prédomine très largement. En effet, en été 1963 on dénombrait plus de 470 000 travailleurs italiens, ce qui représente un peu plus des deux tiers de l'effectif global de notre main-d'œuvre étrangère soumise à contrôle. En ajoutant les ressortissants italiens en possession d'un permis d'établissement, leur nombre total dépasse largement le demi-million. Ces chiffres nous démontrent que l'économie suisse dépend très fortement de la main-d'œuvre italienne. Une telle dépendance unilatérale implique inévitablement certains risques, car l'Italie, se sentant dans une situation particulièrement forte à notre égard, pourrait essayer d'exploiter cet avantage à son profit, en voulant nous imposer des décisions qui seraient contraires à l'intérêt de notre pays. Deux exemples, tirés de nos relations avec ce pays durant ces dernières années, nous montrent bien qu'une telle tendance ne peut pas être exclue a priori. Avant de nous arrêter plus longuement sur ce problème, il paraît indiqué de souligner que, malgré les divergences de vue sur les questions soulevées par l'immigration de travailleurs italiens en Suisse, lesquelles ont rendu les négociations souvent très difficiles, nos relations avec l'Italie en général n'en sont pas moins restées amicales.

Il convient d'abord de rappeler le «voyage d'inspection» du ministre italien du travail Sullo. En novembre 1961, il visita pendant trois jours plusieurs usines et prit contact avec les autorités cantonales pour «discuter

⁸ E. J. Walter: «Empirische Beiträge zum Problem der italienischen Fremdarbeiter in der Schweiz» dans *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique* No 1, 1962, pp. 76 et suivantes.

des questions concernant le séjour de la main-d'œuvre italienne en Suisse». A cette occasion, il formula quelques revendications, en insistant particulièrement sur la nécessité d'un accord concernant une assurance-maladie obligatoire, en postulant une politique plus libérale en matière d'admission de la famille du travailleur italien et en demandant la possibilité d'une instruction scolaire en langue italienne pour les enfants de parents italiens. En outre, pour donner plus de poids à ses revendications, le ministre souligna qu'étant donné l'ampleur prise par l'émigration italienne en Suisse, le gouvernement de Rome ne pouvait plus reculer devant ses responsabilités et qu'il devait par conséquent agir, afin que cette main-d'œuvre obtienne de meilleures conditions; sans quoi l'Italie se verrait dans l'obligation de recourir à des mesures spéciales pour sauvegarder les intérêts de ses ressortissants, en limitant ou en suspendant même le départ de nouveaux Italiens pour la Suisse.

Il va sans dire que ces revendications, qui revêtaient presque une forme d'ultimatum, n'ont guère été appréciées par nos autorités. Cette intervention fut qualifiée, à juste titre, comme étant une immixtion inadmissible dans nos affaires internes que notre pays ne pouvait en aucun cas tolérer.

Le deuxième exemple qu'il faut citer concerne la convention de sécurité sociale entre la Suisse et l'Italie, signée à Rome le 14 décembre 1962. Les discussions qui ont conduit à cet accord ont été fort longues et laborieuses. En novembre 1961 les négociations furent interrompues, car les exigences italiennes, particulièrement en ce qui concerne une assurance-maladie obligatoire et le versement d'allocations familiales aux salariés non agricoles, paraissaient exagérées et inacceptables à nos négociateurs. Finalement, après de nouvelles concessions de notre part, la convention put être signée. Le champ d'application de l'accord est plus vaste que celui de la convention antérieure. Pour la première fois, les allocations familiales du régime agricole italien font l'objet de la convention. Pour la première fois aussi, une obligation subsidiaire de l'employeur d'assurer son personnel étranger contre la maladie a été stipulée. La convention est en outre d'un type nouveau, qui permet de placer dans une plus large mesure les ressortissants de l'Etat contractant sur un pied d'égalité avec les ressortissants suisses tant en ce qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants que l'assurance-invalidité. Cependant, dans le domaine de l'assurance-maladie obligatoire des travailleurs italiens et de leur famille les divergences n'ont pu être entièrement surmontées. C'est ce que relève une «déclaration commune» annexée à la convention: «La délégation suisse, tout en admettant que cette question constituait un problème majeur pour l'Italie, a relevé que l'état actuel de la législation fédérale faisait obstacle à une solution

s'accordant à la fois avec des particularités de cette législation et les désirs italiens. Compte tenu toutefois de l'insistance de la délégation italienne — laquelle ne méconnaît d'ailleurs pas les difficultés auxquelles on se heurte du côté suisse — et de l'importance que l'Italie accorde à ce problème, la délégation suisse s'engage à l'examiner d'une manière plus approfondie, en vue de lui donner une solution satisfaisante. Dès lors, les deux délégations ont convenu de se réunir à nouveau au cours des prochains mois pour reprendre l'examen de cette question ⁹.»

Cette déclaration signifie-t-elle que la Suisse est décidée à adapter la structure de son assurance-maladie aux normes du marché commun? La présence des travailleurs étrangers pourrait bien accélérer une telle évolution, même contre notre gré. Il faut être conscients que le droit international des assurances sociales a connu depuis la deuxième guerre mondiale une évolution rapide et ceci particulièrement dans les pays faisant partie de la CEE. La délégation italienne a insisté, lors des négociations, sur le fait qu'elle considérait actuellement la réglementation de la CEE comme faisant seule autorité, même à l'égard de pays tiers ¹⁰.

Comme le relève le message du Conseil fédéral sur la convention citée plus haut, nos autorités se voient dans l'obligation de trouver de nouvelles solutions, si la Suisse ne veut pas courir le risque de se mettre dans une situation d'infériorité dans la lutte qui se poursuit entre les différents pays dans le domaine du recrutement des travailleurs étrangers. Toutefois, ce message ne cache pas qu'il sera difficile de trouver un terrain d'entente, étant donné qu'en Suisse beaucoup de questions touchant au domaine social font partie de la compétence des cantons.

La signature de cette nouvelle convention n'a pas tardé à susciter de sévères critiques. Ainsi écrit le Journal des associations patronales: «La balance des prestations réelles qui seront versées dans les deux pays est tellement favorable à l'Italie qu'on a de la peine à comprendre le complexe d'infériorité dont les négociateurs suisses et les rédacteurs du Message paraissent souffrir en face des revendications italiennes ¹¹.» Le patronat semble bien au contraire persuadé que l'attrait de hauts salaires compense largement l'absence des prestations sociales revendiquées par les autorités italiennes.

⁹ Chiffre 2 de la déclaration commune.

¹⁰ «Service libre d'information» diffusé par le parti radical-démocratique suisse, bulletin du 27. 8. 1963.

¹¹ Journal des associations patronales No 22, 1963, «La convention de sécurité sociale avec l'Italie», p. 415.

A vrai dire, ces critiques ne tiennent pas assez compte du fait que la situation des pays à main-d'œuvre excédentaire s'est fortement modifiée. En effet, il faut nous rendre à l'évidence qu'actuellement nous sommes dans la position du pays demandeur. Nous avons davantage besoin de main-d'œuvre étrangère que les ouvriers étrangers n'ont besoin de nous. Voilà qui illustre bien notre situation de forte dépendance envers l'étranger. A ce sujet, il faut nous poser la question importante suivante : sommes-nous disposés à accepter de lourds sacrifices économiques, plutôt que de nous laisser dicter une législation par l'étranger ? Nous ne le pensons pas ; la nécessité de pouvoir compter sur une main-d'œuvre étrangère est si vitale que nous serons prêts, le cas échéant, à faire encore d'autres concessions.

Pour terminer, il faut encore signaler le nouvel accord récemment signé concernant l'émigration de travailleurs italiens en Suisse. Après plus de trois ans de négociations souvent difficiles — on se souvient que la discussion fut interrompue en novembre 1961, les deux délégations n'ayant alors pas pu trouver un terrain d'entente — un nouvel accord a été signé le 10 août 1964 à Rome. Il remplace l'arrangement du 22 juin 1948.

L'accord qui cherche à améliorer la situation des travailleurs italiens en Suisse contient en outre les nouvelles dispositions suivantes :

a) Pour le regroupement familial le délai d'attente, qui était jusqu'ici en règle générale de trois ans, est réduit à 18 mois.

b) Les travailleurs italiens ayant séjourné en Suisse d'une manière ininterrompue pendant cinq ans au moins obtiennent l'autorisation de changer de place ou d'exercer une autre activité professionnelle en qualité de salarié.

c) Les travailleurs saisonniers qui, durant cinq ans consécutifs, ont séjourné régulièrement pendant au moins 45 mois en Suisse pour y travailler, obtiendront sur demande une autorisation de séjour non saisonnier, à condition qu'ils trouvent un emploi à l'année dans leur profession. Les mois de travail que le travailleur a accomplis en Suisse en qualité de saisonnier entrent en compte pour le regroupement familial et les autres avantages prévus par l'accord.

Ces nouvelles dispositions, qui visent une amélioration de la situation des travailleurs italiens en Suisse, tiennent compte de certaines revendications formulées depuis longtemps par le gouvernement italien. Mais elles sont aussi le résultat du fait que notre économie a pris conscience que les travailleurs étrangers sont devenus un facteur permanent et indispensable de notre production. Nous avons compris qu'il nous faut améliorer la situation des travailleurs italiens, si nous ne voulons pas perdre une partie de

cette main-d'œuvre, et ceci même au risque de provoquer une nouvelle augmentation des effectifs étrangers (femmes et enfants), ce qui aurait comme conséquence d'aggraver encore les problèmes posés par la surpopulation étrangère et d'aller à l'encontre de notre politique conjoncturelle visant à tempérer l'accroissement de la demande.

II. Main-d'œuvre étrangère et productivité

1. L'importance de la productivité dans le cadre de la croissance économique

Nous abordons maintenant un sujet très délicat et extrêmement controversé. Il est certes indiscutable que la main-d'œuvre étrangère nous a permis d'augmenter considérablement notre capacité de production, contribuant ainsi d'une manière importante à notre croissance économique. Toutefois, il reste à examiner si le but de la croissance économique doit uniquement consister en un accroissement purement quantitatif, c'est-à-dire en une augmentation du produit social même ou, au contraire, si le critère décisif ne doit pas être cherché dans l'évolution du produit social réel par habitant. La réponse à cette question ne pose pas de grandes difficultés, car, aussi important que puisse être l'accroissement du produit social en soi, il ne reste pas moins certain qu'il ne nous renseigne encore d'aucune façon valable sur l'évolution du revenu réel par habitant. On peut, par exemple, imaginer le cas où, bien que le produit social continue à augmenter, le revenu réel par habitant baisse du fait d'un fort accroissement de la population. Dans une telle situation, il paraît très problématique de vouloir encore parler de croissance économique¹². En ce qui concerne le cas particulier de la Suisse, les statistiques nous montrent que le produit social net et réel s'est accru de 62 % de 1950 à 1960, alors que l'augmentation du produit social réel par habitant a été de 43 % seulement durant la même période¹³.

La question se pose alors de savoir dans quel sens le revenu réel par habitant aurait évolué si notre économie s'était vu refuser l'aide de la main-d'œuvre étrangère. Dans une situation pareille aurait-il augmenté

¹² G. Bombach: «Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums» dans *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, vol. 15 p. 158.

¹³ H. Würbler: «Besorgnisse um das <Laisser-faire> in der schweizerischen Konjunkturpolitik» dans la «*Neue Zürcher Zeitung*» du 17. 12. 1961, No 4867.

dans une plus large proportion? Voilà une question difficile, à laquelle nous allons maintenant nous efforcer de répondre. Il convient de préciser que ce problème est d'autant plus délicat que nous sommes obligés de traiter cette question d'une manière purement théorique, étant donné que nous ne pouvons pas nous baser sur des données empiriques. En effet, nous ne connaissons pas l'évolution qu'aurait prise notre économie si un recours à la main-d'œuvre étrangère s'était révélé impossible.

Le moyen le plus sûr d'augmenter le revenu réel par habitant consiste à améliorer la productivité du travail. Ainsi, «dans la discussion ouverte sur les divers problèmes posés par la croissance économique, un terme ne cesse de revenir: celui de la «productivité», renvoyant à la capacité productive d'une économie nationale. La productivité constitue en quelque sorte la clef ouvrant la porte de la richesse et du bien-être»¹⁴.

Avant de continuer nos considérations, il semble indiqué de s'arrêter quelque peu sur ce mot «productivité», car il existe peu de notions aussi discutées que celle-ci. En effet, le concept de la productivité, bien qu'on s'y réfère assez fréquemment et ceci pour des raisons multiples, reste parfois une notion imprécise englobant une multitude d'idées assez diverses. — La productivité se définit théoriquement comme le rapport entre le produit et les facteurs de production, c'est-à-dire entre les quantités de richesses produites et les quantités de ressources absorbées au cours de la production¹⁵. Dans un sens plus étroit nous employerons le terme de «productivité» pour définir la productivité du travail, c'est-à-dire la production quantitative par rapport aux personnes exerçant une activité économique¹⁶.

L'importance de la productivité dans le cadre de la croissance économique n'est plus à démontrer. A ce sujet, il convient simplement de rappeler que l'augmentation du volume de production dépend des deux fac-

¹⁴ F. Kneschaurek: «Les problèmes de croissance économique», Neuchâtel 1962, p. 91.

¹⁵ R. Barre: «Economie politique», Paris 1956, Tome I, p. 423.

¹⁶ En ce qui concerne l'évolution de la productivité nous sommes réduits à des estimations, étant donné que nous ne possédons pas de statistique de production en Suisse. Le professeur Kneschaurek, par exemple, procède à la détermination du degré de croissance de la productivité des années 1938 à 1960 en comparant la production avec le nombre des personnes exerçant une activité économique. Selon ses estimations, la production de l'économie suisse s'est accrue de 108,5 % en 22 ans. Simultanément le nombre des personnes exerçant une activité a augmenté de 40 %. Il arrive ainsi à la conclusion que la productivité a progressé de 48,6 % pendant cette période, soit d'un peu moins de 2 % par an. (F. Kneschaurek: op. cit. p. 94.)

teurs suivants: premièrement, de la main-d'œuvre disponible et, deuxièmement, de sa productivité, c'est-à-dire de la quantité de biens que cette main-d'œuvre est capable de produire. Cette productivité dépend à son tour de divers facteurs, tels que la qualité de l'équipement employé, le progrès technique, les possibilités de produire en masse, l'efficacité de l'organisation du travail, etc.

Lorsque le potentiel disponible de personnes capables d'exercer une activité économique ne peut plus être augmenté, l'unique moyen d'accroître le volume des biens et d'améliorer ainsi les conditions d'existence consiste à augmenter la productivité des facteurs de production déjà utilisés. — Etant donné que la Suisse a eu pendant de longues années la possibilité de recruter facilement du personnel à l'étranger, les problèmes concernant l'amélioration de la productivité ne se sont pas posés d'une manière aussi urgente et il est à craindre que certaines mesures propres à favoriser la productivité aient été négligées. Ainsi, bien que l'afflux d'un contingent important de travailleurs nous ait permis d'accroître très fortement nos capacités de production, il convient de se rendre à l'évidence que le rendement par personne occupée n'a probablement pas suivi un rythme ascendant aussi rapide que si un recours à la main-d'œuvre étrangère s'était révélé impossible¹⁷.

Ces considérations d'ordre général terminées, entrons maintenant davantage dans les détails.

2. L'influence défavorable de la main-d'œuvre étrangère sur le développement de la productivité

a) Problèmes concernant les mesures de rationalisation

Par la rationalisation on cherche à obtenir, soit une production plus élevée avec un nombre identique de travailleurs, soit une production de même volume avec une main-d'œuvre moins nombreuse. Les moyens d'y parvenir sont multiples, par exemple une organisation interne efficace de l'entreprise, un programme de production adéquat et le remplacement des anciennes par de nouvelles machines à plus grand rendement constituent des mesures propres à atteindre ce but. Cependant, les méthodes les plus efficaces restent la mécanisation d'une part, c'est-à-dire le remplacement de l'énergie humaine par celle de la machine, et l'automation d'autre part.

¹⁷ V. Gawronski: «L'expansion économique et ses problèmes» dans Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 2, 1962, pp. 32 et 33.

qui consiste à remplacer les fonctions humaines de contrôle par des systèmes mécaniques ou électroniques¹⁸.

Pour revenir au rôle joué par la main-d'œuvre étrangère dans ce domaine, nous sommes d'avis que notre politique en matière d'admission de cette main-d'œuvre n'a pas influencé favorablement les mesures de rationalisation. En effet, lorsque notre économie dut faire face à une pénurie de main-d'œuvre sur le marché suisse du travail, deux solutions possibles se présentaient: soit de faire appel à la main-d'œuvre étrangère, soit de procéder à des mesures de rationalisation et d'automation très poussées, permettant ainsi une réduction des besoins de main-d'œuvre. Comme nous avons déjà pu le constater dans le deuxième chapitre, on donna, dans la majorité des cas, et ceci pour des raisons très compréhensibles, la préférence à la première solution, ce qui, dit en passant, est d'autant plus regrettable que des mesures de rationalisation devraient précisément tomber autant que possible dans une période d'occupation majeure et d'expansion du marché. Les circonstances ayant été favorables à de telles mesures, il est regrettable que la présence des travailleurs étrangers ait freiné cette évolution pourtant indispensable à un avenir prospère de notre économie.

Pour analyser objectivement le problème, il convient cependant de remarquer qu'un investissement qui se fait dans le but d'augmenter la capacité de production peut, dans beaucoup de cas, être considéré comme constituant une mesure de rationalisation. Lors de l'agrandissement d'une entreprise, il est en effet normal d'utiliser les machines les plus modernes en combinaison avec des méthodes de fabrication les plus récentes¹⁹. Ainsi, il faut admettre qu'un accroissement des capacités de production peut avoir pour corollaire une amélioration de la productivité. Toutefois,

¹⁸ Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 4, 1956, «Que pouvons-nous attendre de l'automation?»

¹⁹ Cf. A. Nydegger: «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik» dans *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique* No 3, 1963, p. 326. En se basant sur cette argumentation, l'auteur conclut que la main-d'œuvre étrangère n'a pas entravé la rationalisation, au contraire qu'elle l'a même favorisée. Nous ne partageons pas entièrement cet avis, car il est incontestable que la présence de la main-d'œuvre étrangère a rendu beaucoup moins urgent la mise au point de nouvelles méthodes de fabrication permettant une économie sensible de main-d'œuvre. De nos jours, où les entreprises sont tenues à ne plus augmenter leurs effectifs de personnel, les problèmes concernant la rationalisation prennent une importance de premier ordre. La rigidité de l'offre de main-d'œuvre contraint les entreprises à renoncer à tout investissement d'agrandissement. Par conséquent, la nécessité de rationaliser revêt actuellement un caractère pour ainsi dire impératif, ce qui ne fut encore pas le cas il y a quelques années.

il ne faut pas oublier qu'en élargissant l'appareil de production, on a souvent négligé d'adapter simultanément l'organisation interne à la rapide évolution de l'entreprise. Des frictions plus nombreuses en sont résultées et de nouveaux problèmes de coordination et de contrôle se sont posés. On les a résolus de la manière la plus simple, en engageant du personnel additionnel, de sorte que dans maintes entreprises la productivité a eu tendance à baisser, dans la mesure où l'employeur retardait l'adaptation de son organisation et de ses méthodes de production aux exigences nouvelles dictées par la croissance rapide de son entreprise.

De plus, on fait souvent valoir que notre production ne se laisse pas facilement rationaliser. Nous admettons volontiers que divers secteurs de notre économie se prêtent très mal à une rationalisation poussée. Cependant, les possibilités de mécanisation sont certes loin d'être épuisées et nous sommes d'avis qu'il y a encore beaucoup à entreprendre dans ce domaine. Il en va toutefois autrement en ce qui concerne l'automation, dont le champ d'application nous paraît, en effet, très limité en Suisse, étant donné la diversité de notre production et les possibilités d'écoulement peu nombreuses.

Récapitulons brièvement les raisons qui ont incité les entrepreneurs à opter généralement pour la solution des travailleurs étrangers. Le recours à la main-d'œuvre étrangère ne pouvait, à courte échéance, leur apporter que des avantages. Ainsi, nous savons que la réalisation de mesures de rationalisation nécessite souvent beaucoup de temps — des mois, voire des années peuvent s'écouler avant de pouvoir passer du stade de la conception à celui de la réalisation — et il est probable que dans ce cas la Suisse n'aurait pas tiré aussi rapidement profit des nouvelles possibilités d'écoulement qui s'offraient à elle. En outre, signalons que les mesures de rationalisation nécessitent non seulement un temps considérable, mais qu'elles appartiennent aussi à un domaine devant être considéré comme faisant partie des tâches les plus difficiles auxquelles doivent faire face les dirigeants responsables d'une entreprise. De plus, il est certain que les investissements destinés à la rationalisation de la production comportent un risque particulier pour l'entreprise: elle doit immobiliser à long terme des capitaux parfois très importants. Or, dans le passé, étant donné les prévisions conjoncturelles souvent contradictoires, il n'était pas toujours facile pour l'entrepreneur de prévoir le développement de la conjoncture à long terme. En effet, il faut se rappeler que pendant longtemps on avait tendance à considérer l'essor économique comme un phénomène de courte durée. Dans de telles conditions, l'avis prédominait qu'il était inopportun de vouloir pousser la mécanisation et l'automation au-delà de certaines

limites. Le recours à la main-d'œuvre étrangère apparaissait alors comme la meilleure solution et celle comportant le moins de risques.

Lorsque nous considérons à court terme la présence de la main-d'œuvre étrangère, il ne fait aucun doute que les avantages l'ont nettement emporté²⁰. A long terme cependant, le problème revêt un aspect différent, car le remplacement du facteur travail par celui du capital, ayant comme effet de libérer de la main-d'œuvre et de faire ainsi augmenter la productivité, doit être considéré comme condition essentielle à une croissance économique entraînant simultanément une amélioration de nos conditions d'existence.

Un autre aspect du problème vaut également la peine d'être signalé. Etant donné que le besoin de rationaliser ne s'est pas montré aussi urgent, beaucoup de nos entreprises se trouvent, de nos jours, en retard dans ce domaine vis-à-vis de l'étranger. Il va de soi qu'à longue échéance une telle situation ne peut qu'affaiblir notre position compétitive. Nous assistons actuellement à une intensification de la concurrence étrangère, conséquence logique de l'intégration progressive des marchés nationaux et de la libéralisation du commerce extérieur dans le cadre du GATT. Ainsi, notre industrie se voit de plus en plus dans l'obligation de réduire ses frais de production en procédant à de nouvelles mesures de rationalisation. Si, dès le début, nous avons suivi résolument une telle politique, notre industrie bénéficierait probablement aujourd'hui d'une position plus forte et plus stable envers ses concurrents étrangers.

b) Ralentissement du processus d'adaptation aux modifications structurelles

La main-d'œuvre étrangère a contribué, dans une certaine mesure, à éviter une adaptation trop brutale aux modifications structurelles pourtant inévitables dans le cadre de l'évolution générale de notre économie. C'est un fait qui ne peut être contesté et dont l'avantage ne doit pas être sous-estimé. Cependant, il faut veiller à ce que cette main-d'œuvre étrangère ne soit pas uniquement utilisée dans le but de conserver l'ancienne structure de l'économie, dont l'adaptation aux évolutions nouvelles reste, à longue échéance, une nécessité absolue et qui doit être réalisée précisément en une période de forte activité économique, pendant que les conditions d'une telle adaptation sont les plus favorables pour les secteurs en question.

²⁰ Consulter à ce sujet nos remarques émises dans le deuxième chapitre, pp. 38 et suivantes.

C'est bien en phase d'expansion que l'économie doit se préparer aux tâches futures et s'adapter aux exigences nouvelles. A ce sujet, nous citons un passage extrait de la chronique économique d'un journal qui nous paraît fort bien présenter ce problème: «Dans les perspectives d'un grand marché européen, une partie de l'économie suisse est condamnée à s'adapter, à se reconverter ou à disparaître ... Il suffira que la concurrence étrangère se fasse plus vive pour que beaucoup d'entreprises suisses marginales soient condamnées à disparaître.» Et l'auteur de poursuivre en posant les questions suivantes: «Est-ce rendre service aux intéressés que de leur permettre d'adopter la solution la plus facile en faisant appel à une main-d'œuvre étrangère peu qualifiée? Est-ce leur rendre service que de les protéger de diverses manières et de contribuer à les maintenir artificiellement en vie ²¹?»

Il est certain que la présence d'une main-d'œuvre étrangère nombreuse a freiné une adaptation qui nous paraît, à long terme, non seulement nécessaire mais inévitable. La conséquence directe est que le degré de la productivité a souffert dans la mesure où nos forces productives disponibles ne se sont pas concentrées sur les secteurs à haute productivité qui jouissent actuellement d'une forte expansion et dont l'activité paraît conforme à l'intérêt général de notre économie conçue à long terme.

C'est un fait que seule la présence d'un nombre considérable de travailleurs étrangers a permis à maintes entreprises marginales, mal organisées et mal équipées de subsister. Ces entreprises à basse productivité, mal adaptées aux exigences actuelles, ayant négligé de tirer profit du progrès technique, ont simplement remplacé par des ouvriers étrangers les travailleurs suisses, lesquels avaient trouvé un emploi mieux rétribué ailleurs. La possibilité de recrutement de la main-d'œuvre à l'étranger a eu comme conséquence de maintenir les salaires à un niveau relativement bas, ce qui a permis à ces entreprises de continuer à exister.

A part ces entreprises marginales, mal équipées, il existe certains secteurs dans l'industrie dont le niveau des salaires se situe au-dessous de la moyenne et qui, par conséquent, occupent proportionnellement plus d'ouvriers étrangers, sans qu'on puisse pour autant leur reprocher leur équipement ou leurs méthodes de production. Ce sont généralement des industries qui, pour des raisons diverses, ne sont pas favorisées par la conjoncture, soit qu'elles doivent faire face à une forte concurrence étrangère, du fait que les conditions de production y sont plus favorables, soit qu'elles

²¹ R.-H. Wüst: «Esquisse prospective de l'économie suisse en 1964» dans chronique économique de «La Suisse» du 9. 1. 1964.

subissent une période de stagnation parce que les besoins du consommateur ont évolué dans une autre direction. Ayant eu la possibilité de recourir à une main-d'œuvre étrangère, ces industries ont été en mesure de poursuivre leur activité, ce qui du point de vue régional peut, à court terme, représenter un avantage certain. Toutefois, dès que l'on place ce problème dans un cadre économique plus large, il est nécessaire d'admettre qu'une telle évolution doit être qualifiée comme un frein au progrès et au développement économique²².

c) Autres facteurs pouvant avoir une influence défavorable sur l'évolution de la productivité

1. C'est un fait établi que l'atmosphère du travail régnant dans une entreprise peut avoir une influence importante sur le rendement du travail de son personnel. Dans une entreprise occupant un nombre important d'étrangers, existe le danger que l'assimilation de ces ouvriers rencontre quelques difficultés, dont il convient de signaler les principales. Lorsque la pénétration étrangère a atteint un certain degré, des tensions entre travailleurs étrangers et suisses sont parfois difficiles à éviter, ce qui empêche une collaboration étroite et fructueuse entre ces ouvriers de différentes nationalités. Ce phénomène peut être particulièrement fréquent dans le cas où les ouvriers étrangers, souvent encore jeunes, se voient placés en face d'ouvriers suisses, appartenant à une autre génération qui nourrit souvent des préjugés défavorables à leur égard²³. Les ouvriers suisses croient parfois que les travailleurs étrangers bénéficient d'une situation privilégiée, notamment en ce qui concerne les services sociaux de l'entreprise et en plus qu'ils font l'objet d'un traitement plus indulgent. Le fait que, selon leur opinion, les ouvriers étrangers sont souvent engagés à un taux de salaire trop élevé comparativement à leurs connaissances professionnelles, accentue encore leur attitude négative.

On remarque souvent que l'absentéisme est davantage prononcé parmi les travailleurs étrangers. Par conséquent, lorsque le contingent de personnel étranger est important on risque de constater une certaine baisse de la discipline du travail.

Ces quelques remarques doivent suffire à démontrer qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces facteurs d'ordre psychologique qui peuvent sans aucun doute exercer une influence sur le rendement du travail dans une entreprise.

²² Th. Keller: op. cit. p. 352.

²³ Cf. E. J. Walter: op. cit. p. 76.

2. Ainsi que nous en avons déjà fait la remarque à une autre occasion, un grand nombre des étrangers venant travailler en Suisse ont la ferme intention de n'y rester que pendant un temps limité. La rotation des ouvriers étrangers qui en résulte doit également être considérée comme un facteur influençant négativement le degré de la productivité du travail.

Les mutations nombreuses parmi les travailleurs étrangers, généralement moins liés aux entreprises que les ouvriers suisses, ont comme conséquence inévitable un renouvellement constant des périodes consacrées à l'adaptation et à la mise au courant des nouveaux venus. Ces périodes d'adaptation étant caractérisées par un faible rendement, il en résulte tout naturellement une baisse de la productivité du travail.

3. Etant donné l'afflux important de la main-d'œuvre étrangère, la qualification moyenne du travailleur employé en Suisse a diminué progressivement, ce qui a de nouveau eu comme conséquence d'abaisser le degré de la productivité par personne occupée. En effet, bien que nous soyons réduits à des suppositions en ce qui concerne la qualification professionnelle de la main-d'œuvre étrangère, il n'est certes pas erroné d'affirmer que le niveau qualitatif de cette main-d'œuvre a baissé dans la mesure où nous nous sommes trouvés dans l'obligation de renoncer aux régions traditionnelles de recrutement pour recourir à des travailleurs en provenance de pays toujours plus lointains, dont la qualification professionnelle laisse parfois fortement à désirer.

3. Conclusions

Au début de nos conclusions, il convient de bien préciser que nous ne voulons nier en rien l'aspect positif de la présence de main-d'œuvre étrangère en Suisse. Nous en avons d'ailleurs largement donné la preuve dans nos chapitres précédents. En effet, les avantages restent évidents; la preuve est que nos entreprises n'auraient sans aucun doute pas fait appel à un nombre d'étrangers aussi important, si une telle politique ne s'était pas révélée avantageuse pour eux. — Mais, c'était néanmoins notre devoir d'abandonner des considérations purement rétrospectives, afin de diriger l'attention sur d'autres aspects moins favorables du problème qui, au premier abord, ne sont peut-être pas aussi apparents, mais dont les effets négatifs pouvant en résulter à longue échéance n'échappent pas à une appréciation critique.

C'est ainsi que certains auteurs²⁴ considèrent d'une manière assez critique l'influence de la main-d'œuvre étrangère sur notre économie et insistent particulièrement sur le fait que les efforts en vue d'augmenter le degré de la productivité ont été négligés au profit d'une croissance purement quantitative. Il est vrai que nous avons souvent trop mis l'accent sur l'expansion. Car, en effet, nous ne devrions pas oublier que la Suisse est un petit pays à possibilités d'expansion limitées. C'est la raison pour laquelle nous devons nous garder de céder au mythe des grands nombres; nous devons, au contraire, porter encore davantage notre attention sur une amélioration de la productivité et non pas uniquement sur l'accroissement du volume des biens produits²⁵. Pour éviter tout malentendu, précisons une dernière fois qu'il n'y a aucune objection à formuler quant à un accroissement de la capacité de production elle-même. Ce n'est pas tellement l'ampleur des investissements réalisés qu'il faut critiquer, mais plutôt leur nature. Etant donné la possibilité de pouvoir recruter du personnel étranger en nombre suffisant, nos entreprises ont procédé dans la majorité des cas à des investissements qui, simultanément, ont rendu nécessaire l'engagement d'une main-d'œuvre supplémentaire. Il faut cependant rappeler qu'il existe aussi des investissements qui permettent une augmentation de la production sans nécessiter une main-d'œuvre additionnelle.

Si l'économie suisse avait dû renoncer en partie au recrutement de main-d'œuvre étrangère, elle aurait sans aucun doute quand même trouvé son équilibre. Cet équilibre se serait probablement établi au prix d'un effort supplémentaire et il est évident que nous aurions dû faire face à de grosses difficultés d'ordre temporaire et que certains sacrifices n'auraient pu être évités. Ainsi, il est probable que les investissements nécessaires pour augmenter la productivité n'auraient pu être réalisés sans provoquer un certain danger d'inflation. Au début, l'offre n'aurait pas augmenté aussi rapidement et l'on peut craindre que la pénurie aiguë de personnel aurait encore accéléré la hausse des salaires. De plus, il faut aussi admettre que notre industrie, souvent fortement spécialisée, ne se laisse pas toujours aussi facilement rationaliser et automatiser que l'exigeraient parfois les

²⁴ W. Wittmann: «Wachstums- und Konjunkturaspekte des Fremdarbeiterproblems» dans «Wirtschaft und Recht» No 4, 1962, p. 276.

H. Würglér: «Besorgnisse um das «Laisser-faire» in der schweizerischen Konjunkturpolitik» dans la «Neue Zürcher Zeitung» du 17. 12. 1961, No 4867.

V. Gawronski: «Croissance économique et surchauffe» dans Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 2, 1962, p. 32.

²⁵ V. Gawronski: op. cit. p. 33.

circonstances. Ainsi, sans travailleurs étrangers, un ralentissement de la croissance économique était inévitable. Mais à longue échéance il est probable que les avantages l'auraient emporté. Notre économie aurait ajusté sa production à ses propres possibilités, nos entreprises se seraient vues dans l'obligation de procéder à une révision non seulement de leurs méthodes, mais aussi de leurs programmes de production, bref une adaptation à l'évolution économique et à nos possibilités réelles aurait été indispensable.

Il semble donc qu'une politique économique conçue à long terme aurait dû, dans une plus large mesure, tenir compte de ces différents aspects et trouver une solution qui, tout en évitant un déséquilibre momentané trop brusque de notre économie, aurait davantage mis l'accent sur une consolidation de notre économie, en favorisant en même temps un accroissement de la productivité. Une telle politique aurait certainement freiné l'afflux de la main-d'œuvre étrangère²⁶.

En résumé, nous constatons qu'à brève échéance notre produit social a pu être augmenté plus efficacement par un recrutement massif de travailleurs étrangers. Toutefois, en considérant le problème à long terme, nous sommes obligés de formuler quelques réserves quant à l'opportunité de l'emploi d'un nombre élevé de travailleurs étrangers en Suisse. Nous ne contestons nullement l'utilité, voire même la nécessité pour notre économie, d'occuper un certain nombre d'ouvriers étrangers. Cependant, il semble qu'une limitation des effectifs étrangers à des proportions plus raisonnables aurait eu l'heureuse conséquence de stimuler la productivité et d'accélérer le mouvement d'adaptation à nos possibilités réelles, créant ainsi à long terme un équilibre économique plus stable que nous ne le connaissons de nos jours.

III. Le problème «qualitatif» de la main-d'œuvre étrangère

Pour terminer ce chapitre, il nous faut encore mentionner un dernier aspect qui est en relation étroite avec l'exigence d'un maintien de la «qualité suisse» à un niveau aussi élevé que possible. N'oublions pas que la prospérité de l'industrie suisse repose dans une large mesure sur la qualité de sa main-d'œuvre et sur un sens très développé du devoir professionnel. En tenant compte de ces considérations, il est permis de se poser la ques-

²⁶ K. Huber: «Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz», thèse, Soleure 1963, p. 52.

tion suivante: le niveau de la formation professionnelle de nos travailleurs étrangers est-il encore compatible avec nos besoins réels de main-d'œuvre qualifiée?

En abordant ce problème, il convient d'abord de se libérer de l'opinion très répandue que la grande majorité de la main-d'œuvre étrangère employée en Suisse occupe des postes n'exigeant aucune qualification professionnelle. Ceci peut bien être le cas dans l'agriculture, dans l'hôtellerie et, dans un sens déjà beaucoup moins prononcé, dans le bâtiment. Par contre, sans pour autant pouvoir se baser sur des statistiques à ce sujet, il ne fait aucun doute qu'une large proportion des ressortissants étrangers occupés dans l'industrie se compose d'éléments qualifiés et semi-qualifiés. En outre, il convient de nous rappeler qu'au rythme auquel progresse la technique les besoins de main-d'œuvre qualifiée vont toujours en augmentant. Comme le relève fort bien le professeur Küng²⁷, l'économie moderne, influencée par la science et la technique, se dirige vers un état de complexité croissante où l'exécution du travail proprement dit ne joue plus qu'un rôle secondaire. En effet, les travaux de simple exécution, la production courante et le simple travail de routine perdent toujours davantage d'importance au profit de la planification, des recherches scientifiques et des multiples travaux de développement, bref de travaux exigeant des connaissances spéciales et une formation professionnelle approfondie.

Etant donné que nous avons étendu le recrutement de main-d'œuvre à des régions plus lointaines, à caractère essentiellement agricole, il est certain que le niveau général de la formation professionnelle de ces travailleurs s'est progressivement abaissé. Cette évolution s'est encore accentuée du fait que nombre d'ouvriers étrangers, ayant acquis dans nos entreprises une certaine expérience, retournent dans leur pays, où ils trouvent facilement un emploi dans des entreprises qui ne demandent pas mieux que de pouvoir disposer d'une main-d'œuvre qualifiée.

Il est donc incontestable que la qualification des travailleurs étrangers ne répond pas toujours entièrement aux exigences actuellement requises. Par des cours de perfectionnement et par l'introduction de systèmes de contrôles supplémentaires, on arrive dans beaucoup de cas à éviter un trop brusque déclin de la qualité. Toutefois, malgré ces mesures prises, nous devons rester conscients que le danger d'un déclin de la qualité continue à exister. Les paroles prononcées à ce sujet par le Conseiller fédéral Spühler à l'occasion de la Foire suisse d'échantillons à Bâle en 1963 sont très

²⁷ E. Küng: «Schweizerische Arbeitsmarktp Probleme» dans «Orientierungen der schweizerischen Volksbank», mai 1961, p. 8.

significatives: «L'expansion économique de ces dernières années a entraîné, au moins partiellement, une baisse de la qualité, aussi bien quant au caractère des investissements et de la production qu'à celui de la capacité et du niveau de formation des travailleurs.»

Le problème que pose la présence de la main-d'œuvre étrangère en Suisse n'est donc pas uniquement d'ordre quantitatif. Il est tout aussi nécessaire de considérer l'aspect de la qualité de cette main-d'œuvre. En ce qui concerne le développement futur de notre économie, il est en effet essentiel de veiller à ce que l'aspect qualitatif ne soit pas sacrifié en faveur d'une conception à caractère purement quantitatif.

Moyens en vue de stabiliser l'immigration de la main-d'œuvre étrangère

I. Remarques préliminaires

Jusqu'à présent, nous nous sommes bornés à examiner le problème de la main-d'œuvre étrangère sous un angle purement économique. D'une part, nous avons constaté que les travailleurs étrangers ont incontestablement eu une influence favorable sur le développement à court terme de notre économie. Il est, en effet, évident que sans leur apport notre production n'aurait pas pu s'accroître à un rythme aussi rapide. En outre, en occupant des places pour lesquelles il n'était plus possible de trouver du personnel suisse, ils ont contribué à éviter que se produisent des perturbations momentanées dans le développement de notre économie. — D'autre part, il était aussi de notre devoir de nous attarder sur quelques aspects présentant un caractère moins favorable.

En considérant uniquement les conséquences économiques de la présence de la main-d'œuvre étrangère en Suisse, nous constatons qu'aux désavantages, certes non négligeables, s'opposent des avantages très substantiels. Cependant, il faut se garder d'examiner cette question sous un angle aussi restreint. En effet, le problème concernant la main-d'œuvre étrangère — fort complexe si on le considère dans son ensemble — ne peut être résolu en tenant uniquement compte des seules données économiques. Au contraire, il doit être examiné dans un contexte beaucoup plus large. Ainsi, bien qu'à notre avis les remarques émises lors de notre chapitre précédent puissent déjà justifier une certaine pratique restrictive dans notre politique d'admission de la main-d'œuvre étrangère, d'autres arguments d'ordre social et politique peuvent rendre l'application d'une telle pratique indispensable.

Il convient de bien préciser que notre devoir n'est pas de nous attarder sur ces aspects complexes qui doivent faire l'objet d'autres travaux. Notre intention est simplement d'attirer l'attention sur le fait que d'autres considérations en dehors du domaine purement économique peuvent prévaloir et nécessiter, d'une manière plus impérative encore, une limitation des effectifs de travailleurs étrangers. — C'est ainsi que le danger politique que représente une pénétration excessive de ressortissants étrangers en Suisse ne peut nous laisser indifférents, et il est juste de se demander si un afflux d'étrangers aussi marqué ne risque pas d'être préjudiciable à nos institutions fédéralistes, au fonctionnement de la démocratie directe et de porter ainsi atteinte au caractère même de cette dernière.

Cette pénétration étrangère excessive se traduit en allemand par le mot «Überfremdung», ce qui illustre bien une situation qui expose notre genre de vie et notre manière de penser à une forte influence étrangère risquant de compromettre nos propres traditions. Quand faut-il parler d'une pénétration excessive? Les avis sont fortement divisés à ce sujet, étant donné qu'une telle appréciation restera toujours subjective. Toutefois, il semble que, de nos jours, la majorité des citoyens suisses admettent que la proportion des ressortissants étrangers séjournant actuellement en Suisse doit être considérée comme excessive en regard du nombre des nationaux.

Lorsque nous arrivons à la conclusion qu'une limitation des effectifs étrangers ne s'impose pas uniquement du point de vue économique, mais qu'une telle mesure demeure avant tout une nécessité pour des raisons d'ordre politique et social, il nous reste à examiner les différents moyens susceptibles de stabiliser l'immigration de la main-d'œuvre étrangère. D'une part, voyons dans quelle mesure les employeurs peuvent eux-mêmes contribuer à une solution du problème et, d'autre part, examinons les diverses possibilités qui s'offrent à une politique étatique en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère.

Nous ajoutons pour terminer qu'il ne peut s'agir que de mesures tendant à une stabilisation, ou au plus à une lente réduction des effectifs étrangers. Etant donné que les étrangers sont devenus une part intégrée dans notre structure économique, il serait en effet impossible, dans les conditions actuelles, d'imaginer une réduction massive des effectifs étrangers sans provoquer parallèlement de sérieuses perturbations dans notre processus économique. Il est évident que notre appareil de production ne pourrait continuer de fonctionner normalement sans travailleurs étrangers. Dans ces conditions il serait évidemment illusoire de vouloir exiger, à court terme, une réduction importante des effectifs étrangers.

II. Facteurs qui freinent automatiquement l'immigration

Avant d'analyser les différents moyens susceptibles de stabiliser l'immigration de main-d'œuvre en Suisse, il convient d'attirer l'attention sur divers facteurs qui, indépendamment de notre volonté, semblent mettre un certain frein à cette immigration devenue trop abondante. Sans l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'admission de la main-d'œuvre étrangère, l'immigration aurait sans doute aucun continué à augmenter. Mais, du fait que certaines données se sont sensiblement modifiées durant ces dernières années, il est probable que l'accroissement des effectifs étrangers se serait poursuivi à un rythme beaucoup moins rapide que cela n'a été le cas jusqu'en 1962.

Etant donné que dans notre chapitre précédent nous avons déjà mentionné quelques facteurs qui seraient aptes à freiner l'immigration de la main-d'œuvre, nous nous permettons de les traiter très sommairement.

1. Dans les pays qui, jusqu'à nos jours, nous prêtaient bien volontiers leur main-d'œuvre excédentaire, l'expansion économique se poursuit à un rythme accéléré. L'industrialisation et le développement de l'infrastructure en Italie, pour ne citer que l'exemple de notre principal «fournisseur» de main-d'œuvre, ont fait d'énormes progrès. Il en résulte automatiquement une augmentation interne de la demande de main-d'œuvre, ce qui a pour conséquence de faire diminuer le chômage, de sorte que nos chances de recruter encore une main-d'œuvre excédentaire diminuent toujours davantage. Selon les plans du gouvernement italien¹, de nombreuses nouvelles possibilités de travail doivent être créées ces prochaines années. Si ces plans se réalisent, deux à trois millions de ressortissants italiens trouveront un nouvel emploi qui leur permettra de mettre leurs forces de travail au service de leur économie nationale.

2. Les réserves en main-d'œuvre auxquelles la Suisse a encore accès à l'étranger sont essentiellement constituées par des travailleurs n'ayant reçu aucune formation professionnelle. Ce qui en particulier leur fait défaut,

¹ Le gouvernement italien a l'intention de mettre en vigueur, dès le 1er janvier 1965, un plan dont l'objet est de créer trois millions de nouveaux emplois au cours des dix prochaines années, soit 1,5 million pour les travailleurs en provenance des régions agricoles et 1,5 million pour répondre à l'accroissement de l'offre consécutive à l'augmentation de la population et pour fournir un emploi aux travailleurs italiens occupés à l'étranger, mais désireux de retourner au pays.

ainsi que le remarque à juste titre le professeur Kneschaurek², c'est un manque de maturité qui ne peut être acquis qu'au cours d'une longue formation préalable et sans laquelle il leur est difficile, voire impossible de s'adapter à notre rythme de travail et à nos conditions de vie actuelles. C'est aussi la raison pour laquelle il faut craindre que cette main-d'œuvre ne soit pas apte à remplir les exigences souvent élevées requises par notre production industrielle. Etant donné l'accroissement progressif d'une forte concurrence étrangère, nous serons, à l'avenir, obligés de porter encore davantage notre choix sur une main-d'œuvre bien formée, de sorte que les possibilités de trouver du personnel étranger répondant à ces exigences doivent être envisagées avec un certain scepticisme.

3. Nombre d'entreprises ont dû faire l'expérience que, du point de vue de la rentabilité, l'enrôlement de travailleurs étrangers ne représente pas toujours la solution la meilleure. En effet, «dans de nombreux cas, on a atteint le point à partir duquel l'augmentation du personnel étranger dans l'entreprise ne se justifie plus économiquement, du fait que les prestations moyennes de chaque nouveau contingent deviennent plus faibles, alors que les salaires et les prestations accessoires continuent à s'élever»³. En premier lieu, il convient de citer les frais supplémentaires nécessaires à la formation professionnelle du personnel étranger. De plus, le recrutement de personnel en provenance de pays lointains pose des problèmes d'accueil et d'assistance demandant également des moyens financiers importants. Finalement, étant donné la pénurie de logements, l'entreprise se voit souvent dans l'obligation de faire construire à ses propres frais des logements qui nécessitent des investissements se chiffrant à des milliers de francs par ouvrier étranger. — Ces quelques considérations suffisent à nous démontrer que l'engagement de personnel étranger est étroitement lié à des problèmes d'ordre financier auxquels les entreprises ne peuvent se soustraire, ce qui pose certaines limites quant aux possibilités de recrutement de main-d'œuvre étrangère.

4. Si l'harmonisation des conditions sociales et l'intégration du marché du travail se réalisaient dans le cadre de la Communauté économique européenne, il en résulterait probablement une aggravation des possibilités de recrutement. Il n'est en effet pas exclu que, dans de telles conditions, la

² F. Kneschaurek: «Les problèmes de croissance économique», Neuchâtel 1962, p. 48.

³ Rapport du Comité de l'Union centrale des Associations patronales suisses sur l'activité de l'Union durant l'année 1961, p. 84.

main-d'œuvre désirant s'expatrier serait attirée davantage vers des pays leur garantissant une égalité de traitement dans le domaine de l'emploi.

III. Moyens de réduire la demande de main-d'œuvre

1. Remarques générales

La question concernant la pénurie de main-d'œuvre figure de nos jours parmi les problèmes économiques essentiels. Si l'Etat a bien le pouvoir de réduire l'immigration de travailleurs, le problème reste néanmoins entier, car ce qui importe en premier lieu, c'est de réduire la demande de main-d'œuvre. Pour atteindre cet objectif, une intervention de l'Etat en vue de réduire la demande de biens et de services peut paraître utile, mais le comportement de l'économie privée doit également y jouer un rôle important. C'est ainsi que l'économie privée devrait être en mesure de pouvoir s'adapter par ses propres moyens aux nouvelles conditions qui règnent déjà depuis plusieurs années sur le marché du travail, sans pour autant perdre de sa force qui est à l'origine de la prospérité dont elle bénéficie actuellement. En d'autres termes, cela signifie qu'il lui sera nécessaire de rechercher des moyens de production permettant de réaliser une économie de main-d'œuvre, de réexaminer ses programmes de fabrication, afin d'éliminer certains articles dont la production se fait plus avantageusement à l'étranger et d'envisager enfin le transfert partiel de notre production dans d'autres pays, en développant les succursales suisses installées en dehors de nos frontières ou en accordant des droits de licence à des entreprises étrangères.

Il appartient donc en premier lieu à l'économie elle-même de faire un effort, en vue de parvenir à une réduction des besoins de main-d'œuvre et c'est de ces différentes possibilités qui s'offrent à elle que nous allons traiter maintenant.

2. Augmentation de la productivité du travail par la rationalisation et la mécanisation

Le seul moyen d'obtenir soit une production plus élevée avec un nombre identique d'ouvriers travaillant pendant une durée de temps invariable, soit une production de même volume avec une main-d'œuvre moins nom-

breuse, consiste à faire augmenter la productivité du travail par diverses mesures que nous allons brièvement examiner.

Premièrement, afin d'arriver à un rendement meilleur du travailleur, il est nécessaire que l'économie privée, de même que les pouvoirs publics s'efforcent de parvenir à une organisation efficace du travail. Un industriel a émis à ce sujet quelques considérations fort intéressantes⁴. Ainsi, il constate que l'euphorie provoquée par la haute conjoncture a souvent relégué au second plan les préoccupations touchant à l'organisation du travail et à une efficiente utilisation du personnel disponible dans une entreprise. Il en résulte alors souvent un gaspillage de personnel difficilement justifiable, en temps où règne une pénurie générale de main-d'œuvre. Sans aucun doute, le rendement individuel moyen a baissé durant ces dernières années. Pour remédier à cette situation, il conviendrait, toujours selon l'avis de cet industriel, d'examiner plus soigneusement le degré d'occupation de chaque emploi. Aussi devrait-on porter davantage d'attention sur l'utilisation appropriée des forces de travail disponibles. Ainsi, en plaçant chaque travailleur devant une occupation bien en rapport avec ses goûts et ses capacités, on arriverait à améliorer encore sensiblement le rendement du travail. En outre, il conviendrait d'examiner d'une manière plus critique le degré d'utilité réelle de chaque emploi et d'éliminer des travaux dont le résultat et l'intérêt final ne justifient parfois nullement les moyens importants mis en œuvre⁵.

Deuxièmement, il est également nécessaire de se demander si certaines méthodes de fabrication ne devraient pas être réexaminées et adaptées aux exigences nouvelles. En d'autres termes, il conviendrait d'étudier dans quelle mesure il serait possible de passer encore davantage à une mécanisation et à une automatisation de notre production. Comme nous en avons fait la remarque dans notre dernier chapitre, la présence d'un contingent aussi important d'étrangers a eu comme effet certain de retarder les efforts dans cette direction. A l'avenir, il sera donc nécessaire de porter encore davantage notre attention sur cette question, en procédant, partout où cela est possible, à une substitution du facteur travail par du capital.

⁴ Discours prononcé par M. Hess en qualité de président du Conseil d'administration de «Rieter S.A.» Winterthur, lors de l'assemblée générale des actionnaires en 1963; dans *Journal des Associations patronales* No 25, 1963.

⁵ Selon les estimations de M. Hess il serait possible, en se concentrant davantage sur une amélioration de l'organisation du travail aussi bien dans le secteur public que privé, d'arriver à une réduction de 5 % des effectifs du personnel engagé; de même il voit dans une utilisation plus efficiente du personnel disponible, ce qui aurait comme conséquence de faire augmenter la productivité de chaque individu employé, la possibilité d'une économie de personnel supplémentaire de 3 %.

Bien que nous soyons persuadés que les possibilités de développer la mécanisation et l'automatisation restent réelles en Suisse, il est néanmoins nécessaire de souligner que notre production industrielle ne se prête pas toujours très bien à de telles opérations. A ce sujet, il convient simplement de rappeler que la structure de l'économie suisse — qui est caractérisée par une production différenciée, fondée essentiellement sur la qualité et dont les possibilités d'écoulement sont restreintes sur le marché intérieur, excluant ainsi dans la majorité des cas une production en masse — a comme conséquence que les conditions propices à une production rationnelle hautement mécanisée sont nettement moins favorables en Suisse qu'à l'étranger. Ceci a surtout sa signification dans le domaine de l'automation qui, malgré la pénurie de main-d'œuvre, ne pourra s'étendre que progressivement en Suisse⁶. C'est la raison pour laquelle, dans notre cas particulier, une production hautement mécanisée et automatisée ne peut constituer le seul moyen efficace pour lutter contre la pénurie de main-d'œuvre existante. La recherche d'autres mesures s'impose.

3. Revision des programmes de fabrication

Si nous voulons éviter une nouvelle augmentation des effectifs d'ouvriers étrangers, l'industrie suisse se verra dans l'obligation de réexaminer très soigneusement l'ensemble de son programme de fabrication. L'examen devra porter particulièrement sur les points suivants:

a) Elimination des articles devenus peu rentables et dont la production en masse peut se faire à des conditions plus avantageuses à l'étranger.

b) Adaptation de notre manière de produire à nos propres conditions. En d'autres termes, il convient de concentrer nos efforts à la manufacture de produits qui semblent particulièrement convenir à l'industrie suisse. — On émet parfois l'opinion qu'il faudrait éviter l'extension de la capacité de production de l'industrie, là surtout où le facteur travail joue un rôle prépondérant. Une telle adaptation, bien qu'en principe souhaitable, doit néanmoins être maniée avec prudence, car si nous voulons demeurer compétitifs par rapport aux pays étrangers, où les conditions à une fabrication en grandes séries sont plus favorables, il nous faut conserver notre tradition, c'est-à-dire produire des articles spécifiques de haute qualité exigeant un travail soigné, exécuté par une main-d'œuvre bien qualifiée. La Suisse

⁶ Cf. Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 4, 1956, «Que pouvons-nous attendre de l'automation?»

étant pauvre en matières premières, il convient de rappeler que c'est grâce à «l'exportation de son travail» qu'elle doit en grande partie sa prospérité. Nous devons donc continuer à mettre l'accent sur une production de haute qualité qui convient le mieux à nos propres conditions économiques⁷.

c) Il est nécessaire d'éviter une diversité trop prononcée des programmes de fabrication et de porter davantage notre attention sur la spécialisation. En effet, il se manifeste parfois une tendance, dans certaines entreprises, à vouloir élargir constamment le programme de fabrication, en y introduisant continuellement de nouveaux articles, sans pour autant en éliminer des anciens. Ces programmes étant alors trop variés, il en résulte un gaspillage des forces productives, une organisation rationnelle du travail n'étant plus assurée dans certains cas.

d) Il convient également d'envisager une collaboration plus étroite entre les diverses entreprises de la même branche, en vue d'une répartition des différentes tâches de la production. Il s'agirait en particulier de ne plus vouloir fabriquer un produit du commencement à la fin, mais d'en acquérir certains éléments dans des entreprises spécialisées.

e) Finalement, étant donné l'importance qu'ont pris les travaux de recherches scientifiques et de développement sous l'impulsion du rythme toujours plus rapide auquel progresse la technique, il resterait à examiner si une collaboration plus étroite entre les entreprises intéressées ne pourrait pas être réalisée.

4. Transfert de la production à l'étranger

Dans une période où la main-d'œuvre se fait de plus en plus rare en Suisse, on peut se demander jusqu'à quel point il sera nécessaire d'envisager, à l'avenir, un transfert plus prononcé de notre production à l'étranger.

⁷ De l'avis de M. Hummler, délégué aux possibilités de travail, «nous devons tenter de faire converger dans nos circonstances suisses quatre éléments de production de la façon la meilleure possible:

1. Correspondant à l'économie suisse, des produits dans lesquels la part de la recherche fondamentale et appliquée est particulièrement grande.

2. De même, des produits dont la qualité est essentielle, mais à la condition que ces travaux de qualité soient effectués dans des conditions particulièrement rationnelles.

3. De même encore, des produits où l'accent repose sur l'intensité de capitaux nécessaires à leur fabrication.

4. Enfin à tous les niveaux de la production, l'accent doit porter sur la conduite rationnelle des entreprises».

(Cité par Ch. Gasser dans sa préface du livre de F. Kneschaurek: «Les problèmes de croissance économique», Neuchâtel 1962, p. 12.)

Le manque de main-d'œuvre oblige actuellement les entreprises suisses à ne plus augmenter leur capacité de production, bien que l'afflux de nouvelles commandes exigerait une telle mesure. Dans une pareille situation, un transfert partiel de la fabrication à l'étranger paraît une bonne solution, pourvu que les conditions politiques et économiques dans les pays en question le permettent.

Il va de soi que l'installation de fabriques dans des pays étrangers comporte toujours certains risques qui, si l'exécution d'un tel projet est dictée par une politique clairvoyante et judicieuse, ne dépassent toutefois pas les limites normales de ceux auxquels une entreprise privée est forcément assujettie. Un transfert de la production à l'étranger peut se faire soit en accordant des droits de licence à des entreprises étrangères, soit en développant les succursales étrangères des entreprises suisses dans les pays où les conditions sur le marché de l'emploi sont encore favorables.

Bien entendu, il importe de choisir ce qui pourrait être fabriqué à l'étranger. Les produits que nous devons continuer à fabriquer en Suisse sont, en premier lieu, ceux qui exigent une forte proportion de recherches et qui demandent à la fois un travail de qualité et des moyens de production hautement développés. En revanche, il n'est nullement impossible d'envisager la production à l'étranger d'articles courants, dont la fabrication ne nécessite pas des conditions de production particulières. En effet, il y a lieu de se demander si nous n'aurions pas avantage à déplacer le travail, là où une main-d'œuvre est encore disponible, au lieu de vouloir tout produire en Suisse, en augmentant toujours plus le contingent des travailleurs étrangers. Le rapport annuel publié par le «Vorort»⁸ fait à ce sujet les remarques suivantes, très significatives: «Au point de vue de la division du travail sur le plan international, il est profondément irrationnel d'appeler chez nous des travailleurs étrangers toujours plus nombreux, alors que des investissements importants sont nécessaires pour les accueillir et les loger, tandis qu'une même main-d'œuvre pourrait tout aussi bien exécuter, au moins en partie, le même travail dans la succursale d'une maison suisse à l'étranger ou dans une entreprise étrangère mise au bénéfice d'un droit de licence.»

En résumé, nous dirons ceci: il conviendra dans l'avenir de différencier encore mieux nos efforts, de faire un choix entre ce que nous devons fabriquer nous-mêmes et ce que nous avons avantage à faire produire à l'étranger. En agissant ainsi, nous contribuerons à réduire d'une manière sensible

⁸ Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1962, publié par le «Vorort» de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, p. 24.

la demande de main-d'œuvre dans notre propre pays, tout en fournissant simultanément une aide efficace aux pays en voie de développement.

5. Renonciation à certains services

Nous avons déjà fait la constatation que le secteur des services se trouve en progression continue et, par conséquent, occupe proportionnellement toujours davantage de personnes. Ce phénomène doit être attribué à deux raisons principales : premièrement, la demande de services s'accroît rapidement du fait de l'augmentation de la population d'une part et de l'augmentation des revenus disponibles d'autre part ; en effet, plus le niveau de vie est élevé, plus la consommation de masse se traduit par une forte mise à contribution des services. Deuxièmement, les progrès de la productivité sont en moyenne assez faibles dans ce secteur, étant donné que le travail humain et la qualité de la prestation y jouent souvent un rôle prépondérant. L'extension de nombreuses activités tertiaires, telles que le commerce, les assurances, les banques, les transports, les entreprises orientées vers le tourisme, les distractions, les services de beauté, etc., constitue donc un phénomène normal qui contribue à l'élévation du bien-être général et qui, dans son ensemble, ne peut guère être ralenti.

Si, en général, la pénurie de main-d'œuvre est moins prononcée dans le secteur tertiaire que dans le secteur secondaire, du fait que la main-d'œuvre suisse délaisse de plus en plus ce dernier au profit du secteur des services, il reste néanmoins vrai que certaines activités appartenant à ce dernier connaissent également de sérieuses difficultés de recrutement. Dans de telles conditions, on voit mal comment éviter une réduction de certains services. L'abolition de la troisième distribution postale, la réduction des heures d'ouverture des guichets, l'introduction du «self service» dans les magasins et les restaurants en sont quelques exemples. Mentionnons encore que le slogan «do it yourself» provient aussi de l'insuffisance de certains services due à la pénurie de main-d'œuvre. En ce qui concerne tout particulièrement l'hôtellerie, il faudra également trouver dans l'avenir de nouvelles solutions, afin de doubler l'obstacle causé par la pénurie de personnel.

Vu le changement qui s'est produit dans la structure de l'emploi du personnel suisse et étant donné que nous ne sommes plus disposés à laisser s'accroître encore davantage le nombre des travailleurs étrangers, nous serons obligés d'en tirer les conséquences et d'admettre une réduction de certains services non absolument indispensables.

6. Renonciation à une réduction de la durée du travail

Il serait certes inexact de vouloir mettre au compte de la réduction de la durée du travail l'augmentation sensible de la main-d'œuvre étrangère durant ces dernières années. Il est cependant certain que la réduction des heures de travail qui, depuis 1957, selon les branches, représente entre 2 et 3 heures, n'a pas pu être entièrement compensée par une augmentation correspondante de la productivité, de sorte qu'il a été nécessaire de faire appel à une main-d'œuvre additionnelle, dont il est naturellement difficile d'évaluer l'importance exacte, mais qui ne devrait pourtant pas dépasser 100 000 personnes.

La relation de cause à effet entre la diminution de la durée du travail et l'augmentation des effectifs de main-d'œuvre étrangère étant évidente, il serait actuellement illogique de vouloir revendiquer de nouvelles réductions de la durée du travail, dans une période où tout doit être mis en œuvre pour atténuer l'immigration de main-d'œuvre. Il va sans dire que toute nouvelle réduction de la durée du travail aurait pour conséquence, dans la mesure où une telle opération ne pourrait pas être compensée par une hausse de la productivité, de faire augmenter la demande de main-d'œuvre, déclenchant ainsi précisément un effet à sens contraire de celui que nous cherchons à obtenir. La politique opportune à suivre dans les circonstances actuelles consisterait donc à ne pas réduire la durée du travail, mais bien au contraire à l'augmenter. Pourtant, étant donné les tendances actuelles et une fois un certain standard de vie atteint, l'accroissement du bien-être ne se mesure plus uniquement à l'échelle des avantages matériels. Par conséquent, une telle revendication est condamnée à rester de la théorie pure.

IV. Revalorisation de certaines professions

Lors du deuxième chapitre, nous avons vu que la présence des travailleurs étrangers est en partie due à une modification qui s'est insensiblement produite dans la structure de l'emploi⁹. Les ouvriers suisses ont commencé à désertier les métiers particulièrement pénibles et salissants ou encore mal payés pour se vouer à des activités soi-disant plus dignes ou plus rémunératrices. Il en résulte qu'actuellement les étrangers prédominent dans certains métiers clefs et essentiels dans le cadre de notre économie. De ce fait, il conviendrait, avant d'imposer des restrictions plus sévères quant à l'admission des travailleurs étrangers, de ramener un certain nombre de Suis-

⁹ Consulter à ce sujet les pages 29 et suivantes.

ses à des professions occupées de nos jours essentiellement par des ressortissants étrangers.

Actuellement, l'avis est fortement répandu que certaines valeurs professionnelles n'existent plus, que le travail manuel souffre de plus en plus d'un préjugé défavorable qu'il n'est d'ailleurs pas facile d'expliquer d'une manière rationnelle, car les conditions de travail et les possibilités de gains n'y sont souvent nullement moins avantageuses que dans d'autres professions. Ceux qui ont adopté ce point de vue se montrent très sceptiques quant aux chances de succès d'une tentative susceptible de remédier à cette situation.

Néanmoins, il est nécessaire d'attirer l'attention sur le fait qu'il est dangereux de généraliser sur quelques apparences avant d'avoir soigneusement étudié tous les aspects du problème. Il est certes indiscutable que l'intérêt pour certaines activités a fortement diminué. En effet, beaucoup de jeunes gens cherchent à éviter le travail en fabrique. Les groupements patronaux sont d'ailleurs très conscients de cette situation et ils soulignent la nécessité de faire un effort pour revaloriser certaines activités industrielles. Aux nombreux jeunes gens placés devant le choix d'une profession, il faudrait relever l'attrait de ces activités, en mettant essentiellement l'accent sur leur caractère créateur. En revanche, nous devons insister sur le fait qu'il ne faut pas reporter ce phénomène sur toutes les activités manuelles. En effet, certaines de ces professions n'ont encore rien perdu de leur popularité, preuve en est le nombre toujours croissant de contrats d'apprentissage conclus.

Le nombre total des contrats d'apprentissage a passé de 42 016 en 1935 à 126 117 en 1962. Par rapport au nombre des jeunes gens libérés de la scolarité, 68 % des garçons (1936 = 38 %) et 33 % des jeunes filles (1936 = 17,5 %) ont commencé en 1962 un apprentissage selon le sens de la loi fédérale sur la formation professionnelle¹⁰. Le nombre des nouveaux contrats n'a pas uniquement augmenté dans les professions commerciales et administratives, mais aussi dans l'industrie des machines et dans celle de la métallurgie. D'autre part, les apprentis de l'industrie du bâtiment sont toujours bien représentés.

Ces quelques remarques nous permettent de conclure que le travail manuel n'a pas encore cessé d'exercer une certaine force d'attraction. Les efforts entrepris en vue de parvenir à une revalorisation de certaines professions ont, sans aucun doute, déjà porté des fruits. Il reste aux groupe-

¹⁰ «Umriss einer gewerblichen Nachwuchspolitik» dans la «Neue Zürcher Zeitung» du 26. 3. 1964, No 1302.

ments intéressés à poursuivre le travail déjà entrepris dans le domaine du recrutement et de la formation professionnelle des jeunes gens, afin de pouvoir envisager l'avenir sans trop de pessimisme.

V. Intervention de l'Etat

Il va de soi que la meilleure solution au problème de la surpopulation étrangère consisterait à ce que l'économie trouve, par ses propres forces, les moyens susceptibles de limiter la demande de main-d'œuvre, en observant mieux les limites naturelles de notre expansion, déterminées par la capacité des éléments productifs disponibles dans le pays: — Toutefois, étant donné qu'une telle attitude impliquerait des sacrifices aussi bien du côté des producteurs que du côté des consommateurs, il est à craindre que le résultat ne corresponde pas aux exigences du moment. Les expériences faites dans le passé semblent en effet bien confirmer cette présomption. Il est certain que l'auto-discipline si souvent invoquée dans une économie libre — hostile par principe à tout dirigisme étatique — est dans de nombreux cas vouée à priori à l'échec, du fait que les intérêts particuliers considérés à court terme sont souvent contraires aux intérêts généraux d'une économie.

Lorsqu'il est apparu que, sans intervention étatique, il n'était plus possible de maintenir l'immigration de la main-d'œuvre dans des proportions raisonnables, du fait que ni l'auto-discipline, ni les perspectives défavorables de recrutement n'avaient réussi à freiner suffisamment l'afflux de la main-d'œuvre étrangère, il a fallu passer à une revision de notre politique très libérale en matière d'admission de cette main-d'œuvre. C'est dans ce sens que le Conseil fédéral prit ses premières dispositions lors de son arrêté du 1er mars 1963¹¹. Avant d'examiner ces dispositions plus en détail, il est utile d'analyser les diverses possibilités qui s'offrent aux autorités en vue de stabiliser, voire de réduire l'afflux des effectifs de main-d'œuvre étrangère. Nous traiterons ici uniquement des moyens d'intervention directe. Bien que de telles mesures ne soient pas toujours conformes aux exigences d'une économie de marché libre, on ne peut cependant nier leur efficacité, étant donné leur influence directe sur le marché du travail.

Pour être complet, signalons qu'il existe encore d'autres moyens d'action pour faire baisser la demande de main-d'œuvre étrangère. Nous sa-

¹¹ La base juridique d'une telle intervention se trouve dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (8 octobre 1948), selon laquelle les organes fédéraux et cantonaux compétents doivent accorder les autorisations compte tenu «des intérêts moraux et économiques du pays».

vons que la présence des ressortissants étrangers est avant tout la conséquence d'un déséquilibre économique caractérisé par un excédent de la demande globale. Ainsi, la politique de l'Etat ne peut pas uniquement se contenter d'atténuer les conséquences du mal, mais elle doit au contraire combattre activement les forces qui sont à l'origine de ce déséquilibre. Les arrêtés fédéraux de mars 1964, concernant les mesures à prendre dans le domaine de l'argent et des capitaux et dans celui du crédit, ainsi que les mesures de politique conjoncturelle dans le domaine de la construction, ont précisément pour but d'atténuer ce déséquilibre économique. Bien que l'effet d'une telle politique ne se manifeste pas immédiatement, il reste néanmoins certain qu'elle contribue à réduire la demande de main-d'œuvre, dans la mesure où elle arrive à freiner les forces motrices de la surexpansion économique.

1. Les possibilités d'intervention

a) Le contingentement de la main-d'œuvre étrangère par entreprise

Une solution possible consiste à contingenter par entreprise la main-d'œuvre étrangère, c'est-à-dire à établir pour chaque entreprise un certain plafond qui ne pourra pas être dépassé. Dans un tel cas, le premier problème délicat à résoudre est de trouver une solution équitable à l'établissement de contingents, sans risquer de devoir recourir à des décisions plus ou moins arbitraires. D'autre part, il convient également de ne pas entraver d'une façon trop abrupte les dispositions internes déjà prises par les entreprises, afin de ne pas mettre en danger une certaine continuité dans le processus de production. En tenant compte de ces conditions, une limitation des effectifs étrangers exige que l'on prenne en considération le nombre du personnel engagé dans chaque entreprise, au moment où un contingentement est envisagé. Lorsqu'une date ou une période de référence est fixée, il y a deux façons de procéder: soit on stabilise le nombre du personnel étranger en fixant un plafonnement qui ne peut être dépassé, soit on limite l'effectif total du personnel (Suisse et étrangers) des entreprises. Dans le premier cas, de nouvelles autorisations de séjour ne seront délivrées que pour remplacer du personnel étranger ayant quitté l'entreprise; dans le second cas, il est également possible de remplacer les travailleurs suisses ayant quitté leur emploi par une main-d'œuvre étrangère additionnelle. Il va sans dire que cette deuxième solution ne garantit pas une stabilité absolue des effectifs étrangers.

Analysons les avantages et inconvénients que représente ce système de contingentement par entreprise. En premier lieu, il convient de remarquer

qu'un tel système évite un changement trop rapide des structures économiques. En effet, il est évident qu'un contingent garanti de travailleurs étrangers permet aux entreprises, dont le recours à une main-d'œuvre étrangère se révèle indispensable, de continuer à exister. Un certain effet conservateur se manifeste qui, du point de vue de l'entreprise, peut être considéré comme souhaitable. Cependant, vu sous un angle plus large, un tel effet ne peut pas toujours être justifié économiquement. La possibilité d'une application rapide de ce système doit être considérée comme un autre avantage, du fait qu'il ne nécessite pas la mise sur pied d'un appareil administratif supplémentaire important.

Appliqué d'une manière stricte (en vue d'une réelle stabilisation des effectifs étrangers une pratique sévère s'impose), le contingentement par entreprise doit soulever de nombreuses objections. En effet, une telle réglementation implique une intervention dirigiste extrêmement grave et lourde de conséquences qui, appliquée à long terme, doit être qualifiée d'irresponsable, non seulement en raison de son caractère dirigiste peu conforme aux conceptions libérales, mais également du fait que l'application de telles mesures impliquerait, dans certains cas, une injustice flagrante! De jeunes entreprises en plein développement se verraient désavantagées au profit de celles déjà établies qui elles pourraient compter sur un contingent assuré de main-d'œuvre étrangère. Certaines entreprises peu productives et en état stagnant se verraient protégées, tandis que d'autres, favorisées par le progrès technique et pouvant compter sur des possibilités de développement rapide, se trouveraient devant de grandes difficultés, car elles seraient handicapées dans leurs possibilités de recruter le personnel nécessaire.

Les inconvénients que nous venons d'invoquer rendent donc indispensable l'introduction de nombreuses exceptions en vue d'assouplir la rigidité de ce système. C'est alors que de nouvelles difficultés devraient être surmontées. Ainsi les autorités, en décidant elles-mêmes de l'opportunité d'un accroissement du personnel dans une entreprise, interviendraient directement dans la politique de celle-ci. Ceci équivaldrait à une réglementation de la production et à l'établissement de priorités par des organes peu qualifiés pour prendre de pareilles décisions. Des décisions aussi importantes que graves de conséquences seraient finalement laissées au jugement d'une autorité qui ne semble guère compétente pour traiter une telle matière, car des actes de ce genre nécessitent à la fois une large expérience industrielle, ainsi que de profondes connaissances des besoins du marché, de la structure même de l'entreprise en question et de sa politique à long terme¹².

¹² A. Roth: «Überfremdung und Überkonjunktur» dans la «Neue Zürcher Zeitung» du 31. 8. 1963, No 3424.

Les raisons qui incitent une entreprise à recruter du personnel supplémentaire sont en effet si complexes qu'un jugement équitable quant à la justification d'une telle mesure ne peut que difficilement être établi par une autorité non initiée à ses affaires internes. Dans ces conditions, la seule solution à envisager consisterait en une étroite collaboration entre les autorités compétentes et les entreprises intéressées. Si un tel dialogue avait lieu, les autorités se verraient nécessairement dans l'obligation de faire preuve de beaucoup de compréhension et de souplesse dans l'octroi de nouveaux permis de séjour.

Nous arrivons à la conclusion suivante: un système de contingentement par entreprise est impensable à long terme. Une application plus souple de ce principe, admettant de nombreuses exceptions, pourrait être envisagée faute d'une meilleure solution. Ceci aurait toutefois pour conséquence de provoquer une nouvelle, lente mais constante augmentation du nombre des travailleurs étrangers. Ainsi, le problème posé par la surpopulation étrangère en serait encore aggravé.

b) Le plafonnement global

Ce système est basé sur la conception suivante: Le nombre des travailleurs étrangers est limité à un certain plafond qui, en aucun cas, ne peut être dépassé. Par contre, la main-d'œuvre étrangère est autorisée à changer de place de travail et de profession sans avoir l'obligation de solliciter auparavant un permis pour un tel changement. Le plafonnement global de la main-d'œuvre étrangère implique donc pour cette main-d'œuvre la faculté de pouvoir changer librement d'emploi. A première vue, les avantages d'un tel système sont évidents: la distribution de la main-d'œuvre disponible ne se fait plus par intervention dirigiste, on laisse plutôt les lois du marché exercer une plus forte influence sur la répartition de cette main-d'œuvre. Ce système avantage sans doute les réformes de structure: les travailleurs se dirigent vers les secteurs à haute productivité, qui peuvent payer des salaires au-dessus de la moyenne¹³. — La conception du plafonnement global, impliquant une libre circulation des travailleurs étrangers dans l'ensemble du pays, présente donc l'avantage de ne pas entraver les possibilités d'expansion de nouvelles entreprises, tout en garantissant une stabilité des effectifs des travailleurs étrangers.

¹³ Cette argumentation admet que le salaire varie en fonction de la productivité. Cf. W. Jucker: «Das magische Dreieck und die Begrenzung der Einwanderung» dans «Wirtschaft und Recht» No 4, 1963, p. 253 et A. Nydegger: op. cit. pp. 321 et suivantes.

Après avoir examiné brièvement les avantages que représente le principe du contingentement global, il convient également de formuler quelques réserves au sujet de ce système. Etant donné la pénurie générale de main-d'œuvre qui règne actuellement sur le marché suisse du travail, la surenchère y prendrait sans aucun doute des formes encore plus prononcées. Les professions les moins attrayantes en feraient finalement les frais. Il est donc bien compréhensible que, de nos jours, l'introduction d'un tel système se heurte, en premier lieu, à l'opposition des branches peu expansives et dont l'existence dépend largement de la main-d'œuvre étrangère¹⁴. Il est incontestable que l'agriculture, l'hôtellerie, ainsi que les industries du textile, de l'habillement et des chaussures, la petite industrie rurale et certaines entreprises artisanales se trouveraient très rapidement devant de sérieuses difficultés, qui les obligeraient à réduire, voire à cesser leur activité, faute de main-d'œuvre suffisante. Il faut donc admettre que le système du contingentement global, établi sans possibilités d'exception et sans période de transition, aurait de lourdes conséquences qui risqueraient bien de provoquer de graves perturbations économiques.

Pour terminer, présentons encore une dernière objection. Elle concerne l'opinion émise auparavant qu'il existe une relation étroite entre l'évolution de la productivité et celle des salaires. Si une telle relation est réalisable dans des conditions idéales de concurrence sur un marché libre, elle ne se vérifie pas nécessairement dans notre situation actuelle. De nos jours, étant donné la pénurie excessive de main-d'œuvre, le salaire est plutôt une fonction de la situation dans les divers secteurs du marché du travail et non de la productivité¹⁵. Ainsi, il paraît utile de rappeler ici le nivellement qui s'opère entre les salaires des ouvriers qualifiés et non qualifiés et le phénomène devenu courant qu'une employée de bureau obtient un gain supérieur à celui d'un ouvrier qualifié.

Dans les conditions actuelles, un plafonnement global pourrait provoquer une accélération du processus inflationniste. Par exemple, des entreprises de moyenne envergure, ne voulant pas courir le risque de perdre leur main-d'œuvre, procéderaient à une augmentation des salaires en les adaptant à ceux des branches à haute productivité. Dans certains cas, il en résulterait une réduction des marges de bénéfices, mais il faudrait surtout craindre que les dépenses supplémentaires d'une telle opération n'engendrent une hausse des prix. Lorsque la demande excède l'offre, une telle

¹⁴ H. Rudin: «Die Fremdarbeiterplafonnierung aus der Sicht nichtexpansiver Industrien» dans la «Neue Zürcher Zeitung» du 13. 11. 1963, No 4662.

¹⁵ E. Schwab: «Globale Plafonnierung des Fremdarbeiterbestandes?» dans «Wirtschaft und Recht» No 4, 1963, p. 245.

majoration des prix peut, en effet, être pratiquée sans que l'on doive pour autant envisager un recul sensible de la demande. Les conditions d'une hausse des prix sont d'autant mieux remplies que les branches en question sont au bénéfice d'un monopole ou de protections douanières. Une telle évolution, contraire aux intérêts généraux d'une économie, pourrait cependant être freinée, en ranimant la concurrence intérieure, en supprimant certaines pratiques tendant à entraver la libre formation des prix et en éliminant certaines barrières douanières. Dans de telles circonstances, il est évident que pour certaines entreprises les conditions de survie deviendraient beaucoup plus difficiles.

Finalement, faisons remarquer que la mise sur pied d'un système visant à un plafonnement global nécessiterait un appareil administratif probablement plus compliqué que celui du contingentement par entreprise, étant donné la nécessité de déterminer plus rapidement et plus fréquemment les effectifs étrangers.

c) Autres solutions

Il convient également d'envisager des solutions de transition qui élimineraient quelques inconvénients signalés lors de l'examen des deux systèmes précédents. Ainsi, l'introduction de la libre circulation des travailleurs étrangers peut se faire d'une façon échelonnée, le droit du libre choix d'emploi étant par exemple lié à la condition d'avoir séjourné en Suisse pendant un certain temps. En plus, il est possible d'envisager un contingentement par branche (ou encore par profession). Dans ce cas, les ouvriers étrangers auraient la possibilité de changer librement d'emploi à condition de travailler toujours dans la même branche (ou la même profession). On éviterait ainsi des changements structurels trop rapides, du fait que les entreprises les mieux adaptées dans les branches peu favorisées par le progrès technique ne verraient plus leur existence menacée, faute d'une main-d'œuvre suffisante.

Afin de ne pas défavoriser certaines régions et d'éviter en même temps une agglomération trop prononcée de main-d'œuvre étrangère dans les centres urbains, on pourrait envisager un contingentement par région, en y introduisant simultanément la libre circulation des travailleurs étrangers. Dans ce cas, un certain contingent serait adjugé à chaque canton. Le devoir de veiller à ce qu'il ne soit pas dépassé incomberait aux autorités cantonales. Il va de soi qu'une telle mesure pourrait jouer parallèlement avec un système prévoyant un contingentement par branche d'activité. Dans ce cas, le désir de mieux tenir compte des besoins régionaux particuliers serait réalisé.

2. Les dispositions déjà prises en vue de limiter l'immigration de main-d'œuvre étrangère

Avant de passer à l'examen des mesures pratiques qui pourraient être prises dans le futur, en vue de stabiliser les effectifs étrangers, considérons rapidement celles qui ont déjà été adoptées dans ce domaine.

Les premières dispositions furent prises par l'arrêté fédéral, daté du 1er mars 1963, dans lequel il est notamment précisé que, eu égard à l'excès de pénétration étrangère et pour continuer à freiner l'expansion économique, les autorisations de séjour ne seront, en règle générale, délivrées en faveur de travailleurs étrangers que si l'effectif total du personnel d'une entreprise (Suisses et étrangers) ne dépasse pas l'effectif maximum de décembre 1962 ou l'effectif moyen atteint durant l'année 1962 (art. 1). Des dérogations à ce principe étaient cependant admises, sous certaines conditions fixées par l'arrêté. Ainsi, des autorisations de séjour pouvaient être accordées dans le cas où l'augmentation du personnel ne dépassait pas le 2 % de l'effectif total (art. 2). En outre, des exceptions pouvaient être faites dans les cas suivants : lorsque des dépenses avaient déjà été faites en vue de l'agrandissement ou de la transformation d'une entreprise, pour réaliser des mesures de rationalisation ou pour entreprendre des travaux de recherches, pour compenser les réductions de la durée du travail, pour la mise en marche de nouvelles entreprises et enfin pour sauvegarder des intérêts régionaux (art. 3). Cet arrêté n'était pas applicable aux exploitations agricoles, aux établissements hospitaliers, aux ménages et aux entreprises de transport en commun légalement astreints à certaines prestations (art. 6).

Ces mesures furent généralement acceptées avec peu d'enthousiasme. Du fait de leur caractère dirigiste et conservateur, elles furent même parfois l'objet de sévères critiques. Toutefois, étant donné l'urgence d'une stabilisation des effectifs étrangers et la durée limitée de cet arrêté (1 an), la plupart des intéressés étaient prêts à en accepter les inconvénients.

Une année plus tard, lorsqu'il fallut songer à remplacer ces premières dispositions, la majorité des partis économiques intéressés préconisèrent une prorogation du premier arrêté. C'est ainsi que le nouvel arrêté du 21. 2. 64 reprend essentiellement les mesures prises dans le précédent, en aggravant cependant certaines dispositions, dans le but d'éviter un nouvel accroissement du nombre des travailleurs étrangers. En effet, malgré les mesures prises par le premier arrêté, on ne put empêcher une nouvelle augmentation des effectifs étrangers. La raison de cette évolution doit être essentiellement cherchée, d'une part, dans les possibilités offertes aux entre-

preneurs de remplacer par des étrangers le personnel suisse ayant quitté l'entreprise et, d'autre part, dans une interprétation très large des dispositions d'exception de la part des autorités chargées de l'examen des demandes pour l'octroi de nouveaux permis de séjour. C'est la raison pour laquelle le nouvel arrêté prévoit que des permis de séjour ou des autorisations de changement de place ne pourront désormais être délivrés à des travailleurs étrangers «que si l'effectif total du personnel ne dépasse pas, après engagement des travailleurs bénéficiant de ces autorisations, 97 % de l'effectif total» (art. 2). D'entente avec le Département fédéral de justice et police, ce taux pourra être abaissé jusqu'à concurrence de 95 % par le Département fédéral de l'économie publique, s'il ressort d'un recensement effectué en mai ou d'une enquête postérieure que l'effectif des travailleurs étrangers a continué à s'accroître (art. 7). Par ces mesures, on espère libérer environ 25 000 à 30 000 travailleurs permettant ainsi, lorsque des conditions particulières l'exigent, l'octroi d'une main-d'œuvre étrangère additionnelle, sans pour autant provoquer une augmentation de l'effectif total des travailleurs étrangers. Contrairement au premier arrêté, les services d'exploitation des CFF et des PTT sont également soumis à l'arrêté. Celui-ci prévoit aussi certaines dérogations. Ainsi des exceptions peuvent être faites, mais elles «doivent être justifiées par des conditions spéciales intéressant l'économie nationale ou régionale ou par des conditions d'exploitation particulières. En outre, des exceptions sont autorisées, lorsque d'importantes dépenses ont été faites avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, en vue de développer ou de transformer une entreprise et qu'un refus de la demande causerait à l'exploitation un dommage disproportionné» (art. 3). Les demandes de dérogation, revêtant une certaine importance, devront être soumises à l'OFIAMT, afin de garantir une pratique uniforme dans l'examen des demandes.

Ce deuxième arrêté n'est pas limité à une certaine durée. Toutefois, on prévoit de le remplacer à la fin de l'année 1964 par des dispositions plus libérales, permettant aux lois du marché de mieux fonctionner.

3. Quelques considérations sur notre politique future en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère

a) *Remarques générales*

Nous nous basons sur l'opinion selon laquelle un système de contingentement de la main-d'œuvre étrangère par entreprise ne peut se justifier que pendant une période relativement courte. En effet, une réglementation

partielle du marché du travail en résultant, elle comporte une note dirigiste inévitable qui, considérée à longue vue, ne peut pas constituer une solution acceptable. Ayant déjà examiné l'insuffisance d'une telle réglementation, nous n'y reviendrons donc plus.

Puisque l'on reconnaît que le système actuellement en vigueur ne peut se prolonger indéfiniment, il faut donc chercher une autre solution, plus libérale, permettant aux lois du marché d'exercer une plus forte influence sur la répartition de la main-d'œuvre. Vu la pénurie générale de main-d'œuvre et comme il ne nous est plus possible de laisser libre cours à l'immigration des travailleurs étrangers, il conviendrait alors de vouer tout particulièrement notre attention à ce que la main-d'œuvre disponible dans notre pays soit utilisée d'une manière optimale. Dans ces conditions, il nous semble qu'une augmentation au moins partielle de la mobilité de la main-d'œuvre étrangère s'impose.

D'autre part, il faut, dans la mesure du possible, éviter qu'un changement de système occasionne des inconvénients qui, par leur gravité, rendraient illusoires certains avantages apparemment évidents.

En particulier, il serait bon de prendre garde à ce qu'un tel changement ne se fasse pas au prix d'un sacrifice unilatéral de la part des branches moins favorisées par l'évolution économique; ainsi, il sera nécessaire de leur laisser le temps de s'adapter aux nouvelles conditions créées par les difficultés accrues de recrutement. De plus, il faut aussi tenir compte du fait qu'une mobilité accrue de la main-d'œuvre étrangère risque d'engendrer une vague inflationniste résultant d'une nouvelle hausse généralisée des salaires. Dans de telles conditions, il est recommandable d'opérer avec beaucoup de prudence. Il s'agirait de n'introduire cette mobilité que peu à peu, en tenant compte de l'évolution de la situation conjoncturelle.

En fait, il n'existe pas de solution idéale. Il faut cependant s'efforcer de trouver des moyens qui permettent d'éliminer les défauts évidents que représente le système du contingentement par entreprise; il est trop rigide et dirigiste. De plus, il faut également éliminer certains désavantages qui peuvent provenir d'un système impliquant une plus grande mobilité des travailleurs étrangers. A ce sujet, nous pensons tout particulièrement aux difficultés qu'auraient à affronter certaines branches à faible expansion. Comme cela se fait souvent, il conviendra donc d'opter pour la solution du juste milieu, en évitant ainsi des mesures extrêmes.

Si le maintien des mesures en vue de limiter le nombre des travailleurs étrangers se révèle indispensable, nous croyons qu'une augmentation de la mobilité de la main-d'œuvre étrangère est absolument nécessaire, sans vouloir pour autant contester les nombreuses difficultés qui s'y opposent. Le

problème de la limitation ne doit jamais nous faire perdre de vue l'objectif essentiel de notre politique économique. Il consiste à maintenir une croissance équilibrée, exempte de troubles inflationnistes, permettant ainsi un accroissement optimal du bien-être général de la nation.

Si, par la suite, nous allons tenter d'esquisser une solution possible à ce problème délicat et complexe, il reste à souligner que toute solution véritable doit être trouvée dans une collaboration étroite entre les autorités et les associations économiques intéressées. Il n'est, en effet, pas concevable de vouloir imposer à notre économie un système qui ne trouverait pas l'approbation de la majorité des partis intéressés. A ce sujet, il est d'ailleurs bon d'attirer l'attention sur la situation suivante assez peu commune: ce sont en premier lieu les autorités étatiques qui sont favorables à une solution libérale, alors que l'économie privée se montre beaucoup plus réservée en cette matière.

b) Esquisse d'une solution

1. Un contingent fixe de main-d'œuvre étrangère est octroyé à chaque canton (contingemment régional).

En procédant ainsi on parviendrait, premièrement, à sauvegarder les intérêts régionaux et, deuxièmement, on arriverait à maintenir la décentralisation du contrôle administratif.

2. Au début, chaque branche se voit attribuer un certain nombre de travailleurs étrangers.

Par une telle mesure, on éviterait une accélération malsaine de certaines modifications de structure.

3. Le travailleur étranger a la possibilité de changer librement d'emploi dans le cadre de la même branche. Il ne peut toutefois exercer ce droit qu'après avoir travaillé d'une manière consécutive durant un an (éventuellement deux ans) chez le même employeur.

Une telle disposition représenterait un facteur stabilisateur qui freinerait les changements de place trop rapides.

4. Le droit de changer librement de profession est consenti à un salarié étranger ayant séjourné consécutivement pendant trois ans (éventuellement quatre ans) en Suisse.

Examinons les conséquences qui découleraient de ces deux dernières dispositions. En premier lieu, l'entreprise particulière n'aurait plus son contingent de travailleurs garanti. Tout départ de personnel, suisse ou

étranger, ne donnerait plus automatiquement droit à l'engagement d'une main-d'œuvre étrangère additionnelle. Illustrée d'une façon schématique, nous aurions donc la situation suivante: l'entreprise ayant perdu un ouvrier de nationalité suisse ou étrangère, par suite d'un changement de place, n'aurait plus la possibilité de solliciter un ouvrier supplémentaire à l'étranger. Par contre, un ouvrier étranger ayant quitté son emploi, soit pour aller travailler dans un autre canton, soit pour retourner dans sa patrie, pourrait être remplacé par l'arrivée d'un nouveau salarié étranger.

Il va sans dire que les effectifs initiaux des différentes branches ne resteraient pas stables, étant donné la possibilité pour le travailleur étranger de changer d'activité après avoir séjourné pendant un certain temps en Suisse. Le changement se ferait toutefois lentement, du fait que la mobilité de la main-d'œuvre étrangère ne serait introduite que successivement. Il en irait naturellement autrement pour chaque entreprise considérée d'une façon isolée. En ce qui concerne le recrutement de la main-d'œuvre, elle se verrait alors en concurrence directe avec les autres entreprises de la même branche.

Il va de soi que les étrangers, ayant acquis le droit de changer librement de place et de choisir librement leur profession, ne seraient toutefois pas mis sur le même pied que les étrangers en possession d'un permis d'établissement. En effet, le principe de la priorité de la main-d'œuvre suisse serait maintenu.

5. Il reste à examiner le statut des travailleurs saisonniers, qui devrait probablement faire l'objet d'une réglementation spéciale.

Par le caractère même du travail saisonnier, le travailleur étranger n'acquerrait pas le droit, selon les dispositions précédentes, de changer librement d'emploi durant son séjour en Suisse. Par conséquent, il reste à examiner si la réglementation actuelle concernant les travailleurs saisonniers doit être maintenue ou dans quelles conditions une mobilité accrue de cette main-d'œuvre peut être envisagée ¹⁶.

¹⁶ Le nouvel accord concernant l'émigration des travailleurs italiens en Suisse améliore sensiblement la situation des travailleurs saisonniers italiens. L'accord prévoit à ce sujet que les travailleurs saisonniers qui, durant 5 ans consécutifs, ont séjourné régulièrement pendant au moins 45 mois en Suisse pour y travailler, obtiendront sur demande une autorisation de séjour non saisonnier. Les mois de travail que le travailleur a accomplis en Suisse en qualité de saisonnier entrent en compte pour obtenir l'autorisation de changer de place ou d'exercer une autre activité professionnelle en qualité de salarié (après 5 ans d'activité).

6. Certaines dérogations seraient à prévoir:

a) Lorsque, par suite des mesures prises, une entreprise voit diminuer rapidement ses effectifs (suisses et étrangers), mettant ainsi son existence en danger, on pourrait envisager certaines exceptions, en lui permettant de recourir à une main-d'œuvre additionnelle.

b) Les ménages privés et certaines institutions sociales devraient être exclus d'un contingentement.

c) En outre, on a déjà émis l'opinion que les secteurs occupant essentiellement du personnel étranger saisonnier pourraient également bénéficier d'un statut particulier. Ce raisonnement est basé sur le fait que les saisonniers étrangers quittent la Suisse périodiquement pendant un certain laps de temps, ce qui a pour conséquence de provoquer une rotation considérable parmi cette main-d'œuvre, diminuant ainsi le danger de la surpopulation étrangère.

Particulièrement en ce qui concerne l'agriculture, nous n'ignorons pas les difficultés que pose le recrutement de la main-d'œuvre nécessaire. En effet, depuis quelques années, on note un net recul des travailleurs étrangers occupés dans ce secteur¹⁷. Dans de telles circonstances, il ne semble pas indiqué d'intervenir dans ce secteur par des dispositions restrictives en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère.

Le problème se pose d'une manière un peu différente pour l'industrie du bâtiment qui, à elle seule, occupait en août 1963 151 000 saisonniers sur un total de 201 000 travaillant en Suisse à cette époque. Etant donné que l'industrie du bâtiment doit actuellement faire face à une forte demande qu'elle ne peut entièrement satisfaire et en tenant compte du fait que la grande majorité de son personnel étranger sont des ouvriers saisonniers, on pourrait être tenté d'envisager la suppression du plafonnement pour cette catégorie de main-d'œuvre. Ces propositions doivent cependant susciter de sérieuses réserves: premièrement, il est fort douteux que les arguments en faveur d'une telle solution suffisent à justifier ces privilèges qui seraient accordés uniquement aux branches occupant des travailleurs saisonniers étrangers. Deuxièmement, le changement de statut pour les saisonniers italiens intervenu récemment (voir le nouvel accord concernant l'émigration des travailleurs italiens en Suisse) affaiblit l'argument cherchant à démontrer l'influence mineure des saisonniers sur le danger représenté par la pénétration étrangère.

¹⁷ En août 1956 on dénombrait 34 134 ouvriers agricoles en provenance de l'étranger; en août 1963 leur nombre était descendu à 19 623.

Tout au long de ce travail, nous n'avons cessé de souligner le rôle important que joue la main-d'œuvre étrangère dans notre économie actuelle. Il est en effet certain que, sans l'apport des nombreux travailleurs étrangers, notre économie aurait eu de nombreuses difficultés à surmonter. Ainsi, la pénurie de main-d'œuvre ne nous aurait pas permis de réaliser une croissance économique aussi rapide, de nombreux besoins n'auraient pu être satisfaits dans l'immédiat et un grave déséquilibre économique momentané n'aurait pu que difficilement être évité. Nous avons cependant également constaté que le recours massif à des ressortissants étrangers — rappelons à cette occasion que leur nombre atteint en été environ un million — implique certains dangers dont il faut être conscients, afin de pouvoir évaluer à sa juste valeur l'influence de la main-d'œuvre étrangère sur l'économie suisse.

Ainsi, ayant pris conscience des risques que nous courons en laissant libre cours à une immigration trop abondante, nos autorités ont pris des mesures propres à freiner l'afflux de main-d'œuvre étrangère. Ces mesures tentent avant tout à parer au danger causé par une surpopulation étrangère; leur nécessité ne peut nullement être contestée. Elles ne résolvent toutefois pas encore tout le problème que nous pose la main-d'œuvre étrangère séjournant actuellement en Suisse. En effet, à ce sujet il se pose une question de première importance: comment devons-nous définir notre politique face aux nombreux étrangers à qui nous avons déjà donné la permission de venir travailler en Suisse?

Avant de pouvoir donner une réponse à cette question, il semble utile de nous rappeler qu'en optant pour la solution d'un recrutement de main-d'œuvre à l'étranger, l'économie suisse a opéré un choix sur lequel il n'est plus possible de revenir. Cette solution que nous avons choisie, nous ne pouvons pas la renier maintenant. A vrai dire, nous devons être conscients du fait que les travailleurs étrangers sont devenus un élément indispensable au bon fonctionnement de notre économie. Les possibilités de recruter du personnel à l'étranger nous ont incités à élargir notre capacité de production. Ceci a pour conséquence que son utilisation rationnelle ne pourrait plus, de nos jours, être assurée si nous étions obligés de renoncer à la présence des ressortissants étrangers. C'est la raison pour laquelle les travailleurs étrangers resteront encore pendant longtemps un appui précieux, voire indispensable pour notre économie nationale.

Si nous reconnaissons que la présence de la main-d'œuvre étrangère ne peut plus être considérée comme un phénomène passager, il est alors né-

cessaire d'en tirer les conclusions qui s'imposent. Notre devoir est de trouver des moyens susceptibles de rendre les conditions d'existence suffisamment attrayantes pour inciter la main-d'œuvre étrangère à rester dans notre pays. En d'autres termes, nous ne devons pas uniquement nous borner à observer une attitude purement défensive à leur égard, mais nous devons nous mettre activement au service d'une politique facilitant l'assimilation de ces travailleurs étrangers. C'est le moyen le plus sûr de nous assurer cette main-d'œuvre devenue indispensable.

Il est vrai que, jusqu'à nos jours, notre politique à l'égard de la main-d'œuvre étrangère n'a pas favorisé ce processus d'assimilation. On a toujours pu constater qu'une rotation constante se produit parmi la main-d'œuvre étrangère. C'est un phénomène qui s'explique d'ailleurs facilement, du fait que la majorité des travailleurs étrangers viennent travailler en Suisse dans l'intention de n'y rester que pendant une période limitée. Il y a quelques années, lorsque l'on avait encore tendance à considérer la présence des travailleurs étrangers comme un phénomène passager, on considérait ce renouvellement constant de la main-d'œuvre étrangère d'un œil assez favorable. On prit même certaines mesures propres à accélérer cette rotation, dans laquelle on voyait un moyen efficace pour lutter contre le danger d'une trop forte pénétration étrangère. En effet, ce renouvellement constant de la main-d'œuvre empêcha qu'un trop grand nombre d'étrangers puissent obtenir un permis d'établissement qui, nous l'avons vu, place son bénéficiaire à égalité avec les citoyens suisses du point de vue du droit du travail.

Notre politique en matière d'admission de la main-d'œuvre étrangère pratiquée jusqu'en 1963, année du premier arrêté fédéral cherchant à limiter l'immigration de main-d'œuvre, était en partie le résultat d'un compromis entre divers intérêts opposés¹. C'est ainsi que, d'une part, les groupements représentant le côté «production» avaient tout intérêt à ce qu'aucune limitation au recrutement de personnel à l'étranger ne leur soit imposée. D'autre part, il était nécessaire de sauvegarder les intérêts des travailleurs suisses. Enfin, il fallait aussi éviter une pénétration étrangère trop prononcée. En fait, notre système d'admission de la main-d'œuvre étrangère représente une solution susceptible de concilier ces intérêts divergents. Toutefois, il faut admettre que cette politique perd un peu de son sens, au moment où l'on s'aperçoit que la demande croissante de main-d'œuvre ne peut plus continuer à être considérée comme étant uniquement un phénomène d'ordre passager.

¹ B. Wehrli: «Die Fremdarbeiterfrage im Lichte der wirtschaftlichen Überexpansion» dans Schweizerische Monatshefte No 3, juin 1962, p. 244.

Dans les conditions actuelles, quelle doit être notre politique face aux problèmes que nous posent les ressortissants étrangers? En premier lieu, soyons heureux de pouvoir constater que nous avons pris conscience qu'une immigration de main-d'œuvre sans limite soulèverait de graves problèmes. C'est la raison pour laquelle il a été nécessaire de prendre des mesures, afin de freiner l'afflux de cette main-d'œuvre. Il était et c'est encore le devoir de nos autorités de trouver une solution qui tienne compte aussi bien des intérêts économiques que des intérêts politiques, démographiques et sociaux de notre pays.

A l'avenir, il semble que nous serons obligés de diriger notre attention dans deux directions différentes: premièrement, on doit arriver à résoudre le côté quantitatif du problème. Ceci nous amène aux problèmes concernant la limitation des effectifs étrangers, dont nous avons traité quelques aspects au cours du chapitre précédent. Deuxièmement, il faut nous efforcer de faire un choix qualitatif; en d'autres termes, il faut tout mettre en œuvre pour essayer de retenir chez nous les étrangers qualifiés, dont notre économie a un besoin absolu.

Il se pose alors la question des mesures devant faciliter les conditions d'assimilation des ressortissants étrangers. En premier lieu, nous sommes d'avis qu'il faut nous efforcer d'offrir aux étrangers autre chose que des avantages purement matériels. En effet, si nous cherchons à accélérer l'assimilation de la main-d'œuvre étrangère, il est nécessaire de comprendre qu'il existe également un aspect humain, dont l'importance est capitale.

Nous avons encore souvent trop tendance à considérer les travailleurs étrangers comme une simple unité de production. Nous sommes conscients du fait que nous avons besoin de ces hommes pour maintenir et accroître notre production, pourtant nous éprouvons une peine infinie à les accepter, nous les tolérons tout au plus. Il semble inutile de signaler qu'une telle attitude constitue un obstacle sérieux à l'assimilation. Comme le relève, à juste titre, le délégué aux possibilités de travail, «le pouvoir d'attraction ne dépend pas de facteurs matériels seulement, mais aussi d'un certain climat, de l'ambiance humaine que notre pays est en mesure d'offrir aux immigrants». C'est ainsi que nous devrions adopter «en toutes circonstances un comportement de nature à convaincre les ressortissants étrangers qu'ils ne sont pas seulement tolérés, mais que leur indispensable apport est apprécié à sa juste valeur»².

En mettant l'accent sur les facteurs humains, il nous paraît indiqué de dire quelques mots d'un problème des plus délicats: celui de l'admission de

² Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique No 4, 1960, «La main-d'œuvre étrangère en Suisse», p. 67.

la famille des travailleurs étrangers. Jusqu'à nos jours, les membres de la famille n'exerçant pas d'activité lucrative n'étaient admis en Suisse que lorsque le séjour et l'emploi du chef de famille paraissaient être suffisamment stables pour durer. On estimait que c'était le cas quand le travailleur étranger avait séjourné sans interruption pendant trois ans en Suisse. Cette réglementation traduit bien le compromis qui a dû être trouvé entre les intérêts politiques et économiques du pays et les intérêts touchant directement les travailleurs étrangers et leur famille. Il est vrai que nos autorités n'ont jamais méconnu le caractère peu humanitaire de cette politique à l'égard des familles des ressortissants étrangers, mais ces mesures leur paraissaient justifiées au moment où il s'agissait de sauvegarder certains intérêts essentiels de notre pays. En effet, il est évident qu'une pratique plus large en matière d'admission de la famille du travailleur étranger aurait accéléré le danger d'une trop forte pénétration étrangère. Une telle politique aurait aussi aggravé notre déséquilibre économique; pensons par exemple à la demande supplémentaire de logements que la présence des membres de ces familles aurait inévitablement créée. Cette pratique restrictive en matière d'admission de la famille des travailleurs étrangers a été souvent l'objet de sévères critiques, qui ne provenaient d'ailleurs pas uniquement de l'étranger, ainsi que nous le prouve le passage suivant: «On veut bien bénéficier d'une force de production qui nous est actuellement indispensable. Mais on n'est point disposé à assumer des responsabilités à longue échéance à l'égard de ceux qui la constituent. La stabilité et la sécurité, thèmes essentiels de la vie contemporaine, nous les revendiquons pour nous. Nous ne sommes point disposés à les accorder à ceux qui nous rendent aujourd'hui des services irremplaçables, mais qui pourraient éventuellement devenir une charge pour nous . . .³» Il faut reconnaître que cette critique, certes très sévère, n'est toutefois pas dépourvue de tout fondement.

Si nous ne sommes pas disposés à assumer les risques, certes importants, qu'implique un afflux massif de ressortissants étrangers dans notre pays, nous sommes obligés d'en tirer les conséquences et de procéder à une limitation générale de l'immigration de cette main-d'œuvre. Il est utile de rappeler que si nous voulons éviter certains inconvénients, il faut également être prêts à renoncer à certains avantages! — Par contre, pour les étrangers que nous voulons garder en Suisse, il est nécessaire d'envisager une solution qui permette aux travailleurs étrangers et à leur famille de venir s'installer plus facilement chez nous. C'est ce que prévoit d'ailleurs le

³ P. Béguin: Gazette de Lausanne No 46 du 25. 2. 1963.

nouvel accord concernant l'émigration des travailleurs italiens en Suisse. Selon cet accord, le délai d'attente pour le regroupement familial est réduit à 18 mois.

Nous ne cachons pas qu'un allègement des conditions d'admission de la famille des travailleurs étrangers pose à notre économie de sérieux problèmes. C'est ainsi qu'il faut prévoir une aggravation de la tension déjà existante sur le marché du logement. Les enfants devront être instruits dans nos écoles, ce qui impliquera inévitablement la construction de locaux d'enseignement supplémentaires. — L'importance de ces problèmes doit bien être mise en évidence, d'autant plus qu'il faut s'attendre à ce que ces nouvelles mesures, visant à faciliter le regroupement familial, soient également appliquées à d'autres pays (en particulier à l'Espagne). Il est évident que cette nouvelle politique va à l'encontre du programme conjoncturel visant à combattre le renchérissement et à tempérer la cadence trop rapide de l'expansion. A première vue, il est donc logique que cet accord ait suscité de nombreuses critiques.

Certes, le moment nous paraît peu opportun. Mais, puisque nous avons attendu trop longtemps pour reviser notre attitude face à l'admission de la main-d'œuvre étrangère, le choix ne nous appartient plus aujourd'hui. C'est pourquoi nous comprenons mal l'opposition souvent violente qui s'est manifestée autour de ce nouvel accord, car ses dispositions sont la conséquence logique de notre politique pratiquée en matière d'immigration des travailleurs étrangers. En effet, le moment semble venu de payer un certain prix en échange des avantages substantiels que nous avons pu tirer jusqu'à nos jours de la main-d'œuvre étrangère. Ne pas vouloir faire de concessions équivaldrait non seulement à exposer la Suisse au discrédit vis-à-vis des autres pays, mais signifierait avant tout le départ d'un certain nombre d'ouvriers étrangers, provoquant ainsi une rotation encore plus prononcée parmi cette main-d'œuvre. Si nous voulons retenir les ressortissants étrangers en Suisse, nous devons mettre sur pied une politique d'assimilation et il ne fait aucun doute que le regroupement familial est une condition essentielle pour assurer le succès d'une telle politique.

Si, du point de vue économique, les mesures prises sont peu compréhensibles, elles se justifient toutefois pleinement du point de vue social et humain. Cet exemple nous montre que des considérations purement économiques ne jouissent pas toujours d'une priorité absolue. Dans certains cas, des considérations d'ordre social peuvent en effet prévaloir.

Il est inutile de dissimuler qu'une politique qui tend à favoriser une assimilation des étrangers comporte, à part les inconvénients que nous venons de signaler, encore d'autres dangers auxquels nous ne pouvons nous

dérober. En effet, si notre intention d'assimiler une partie des ressortissants étrangers est sérieuse, un accroissement du nombre de ces derniers en possession d'un permis d'établissement en sera la conséquence logique. En cas d'un éventuel fléchissement de l'activité économique, ces étrangers entreraient alors en concurrence directe avec la main-d'œuvre suisse. Ainsi, divers risques ne seraient plus supportés unilatéralement par nos travailleurs étrangers dont la revendication à une certaine sécurité ne paraît d'ailleurs que légitime.

Si nous sommes obligés d'exiger que les efforts en vue de faciliter les conditions d'assimilation soient poursuivis et même renforcés, nous ne méconnaissons cependant pas qu'il existe encore de sérieux obstacles à surmonter, rendant ainsi la réalisation de cet objectif très difficile.

Premièrement, nous devons reconnaître sans illusions que beaucoup de ressortissants étrangers n'ont nullement le désir de s'assimiler. Etant donné leur intention de ne séjourner en Suisse que durant un temps limité, ils continuent à maintenir des liens très étroits avec leur patrie. De ce fait, leurs besoins d'entrer en relations avec la population suisse restent très peu développés, la compagnie de leurs compatriotes semble leur suffire amplement. Par le contact avec ses compatriotes, l'étranger retrouve — et ceci est particulièrement vrai pour le travailleur italien — l'ambiance de son pays natal qui lui est si familière. Il convient toutefois de ne pas généraliser et, en particulier, il serait faux de vouloir prendre cette argumentation comme prétexte pour justifier notre attitude souvent réservée à l'égard des étrangers, car nombreux sont aussi ceux qui auraient la volonté de s'adapter à nos propres conditions de vie. C'est à nous que revient le devoir de les aider.

Deuxièmement, on ne saurait cacher une certaine méfiance que beaucoup de Suisses portent à l'égard de la main-d'œuvre étrangère. Cette méfiance est nourrie par certains préjugés; on a tendance à généraliser des cas particuliers. C'est ainsi qu'on considère souvent les Italiens comme étant sales et bruyants, voire paresseux. Ces préjugés défavorables à l'égard de nos travailleurs étrangers, qui ne trouvent leur confirmation que dans certaines exceptions, ne facilitent naturellement pas le rapprochement désiré entre la population suisse et celle de la minorité étrangère. Afin d'éviter tout malentendu, nous estimons nécessaire de bien préciser qu'il serait erroné de vouloir prétendre que, chez nous, les ressortissants étrangers subissent un mauvais traitement. Ce n'est certainement pas le cas; par contre, nous osons affirmer que notre attitude souvent réservée à leur égard ne facilite pas toujours l'assimilation, dont la nécessité nous paraît pourtant si évidente.

Finalement, il faut aussi reconnaître que le processus d'assimilation, aussi souhaitable qu'il puisse être, ne peut se réaliser que graduellement. C'est un fait que l'assimilation ne se commande pas; au contraire, c'est un processus qui doit mûrir insensiblement. Ce que nous pouvons faire, par contre, c'est créer des conditions favorables, afin d'abréger la période d'adaptation qui reste indispensable dans tous les cas.

Ces quelques considérations finales sur notre politique future face au problème de la main-d'œuvre étrangère nous montrent une fois encore que la matière touchant à ce sujet reste très complexe. Si nous désirons trouver une solution valable, il est avant tout nécessaire de nous libérer d'une attitude qui a tendance à tenir compte uniquement de certains avantages économiques immédiats. Nous devons nous efforcer d'établir une conception à long terme, considérant le problème de la main-d'œuvre étrangère dans un contexte plus large. Il est dans notre intérêt de sacrifier dans l'immédiat quelques avantages possibles, pour ainsi mieux être en mesure de prendre les dispositions nécessaires, en vue de permettre un développement harmonieux de notre économie.

Nous partageons entièrement l'avis de ceux qui préconisent une limitation des effectifs étrangers. Jugeant que la limite raisonnable est déjà largement dépassée, on a même tendance à exiger, non sans raisons, une lente réduction de ces effectifs. Dans ce cas, les efforts que nous avons portés jusqu'à présent au recrutement de la main-d'œuvre à l'étranger devront être déployés en faveur d'une politique d'assimilation plus systématique. Dans de telles conditions, il faudra s'attendre à une croissance économique un peu moins rapide que celle que nous avons connue durant ces dernières années. Il convient cependant de rappeler qu'une croissance économique à tout prix, cherchant par tous les moyens à atteindre un taux aussi élevé que possible, ne peut constituer un but économique en soi. Nos efforts doivent plutôt être consacrés à pratiquer une politique permettant une croissance régulière de notre économie qui reste en rapport avec nos propres possibilités. En tenant compte de l'augmentation de notre population autochtone d'une part et des efforts qui ont été et qui seront encore entrepris en vue d'accroître la productivité d'autre part, nous n'avons aucune raison de craindre une stagnation de notre croissance économique, dans le cas où nous serions obligés de renoncer à un recrutement supplémentaire de travailleurs étrangers⁴.

⁴ A ce sujet, la commission nommée par le Conseil fédéral, en vue d'étudier les nombreux problèmes que soulève la présence des travailleurs étrangers en Suisse, a procédé à une étude prospective en cherchant à déterminer le nombre de ressortissants étrangers dont l'économie suisse aura besoin jusqu'en 1970 pour par-

Si nous parvenons à stabiliser les effectifs étrangers à un niveau raisonnable et, en plus, à garder définitivement une partie de cette main-d'œuvre étrangère dans notre pays, nous aurons atteint deux objectifs essentiels : l'élimination du danger de la surpopulation étrangère et une diminution de notre dépendance vis-à-vis de l'étranger. La stabilité de notre économie s'en trouvera considérablement renforcée.

venir à différents taux de croissance. Ainsi, en évaluant la population suisse globale à 5,3 millions en 1970 et la population suisse active à 2 290 000 et, de plus, en estimant par exemple l'augmentation annuelle de la productivité à 3 %, nous aurons, toujours selon les calculs de la commission, besoin de 615 000 travailleurs étrangers jusqu'en 1970 pour assurer un accroissement de notre produit social net et réel de 4,5 % par an. Le nombre des travailleurs étrangers nécessaires pour atteindre ce taux de croissance ne dépasse donc pas celui déjà atteint en 1964 (cf. Keller: op. cit. p. 354).

BIBLIOGRAPHIE

- Barre Raymond*: Economie politique, Paris 1956.
- Bickel Wilhelm*: Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters, Zurich 1947.
- Bombach Gottfried*: Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums dans Schriften des Vereins für Sozialpolitik, vol. 15.
- Boscardin Lucio*: Die italienische Einwanderung in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946—1959. Staatswissenschaftliche Studien, neue Folge Bd. 46, Zurich 1962.
- Bulletins d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique.*
- No 4/1956: «Que pouvons-nous attendre de l'automation?»
- No 4/1958: «Fléchissement de l'activité et main-d'œuvre étrangère.»
- No 4/1960: «La main-d'œuvre étrangère en Suisse.»
- No 1/1961: «Les conditions de logement des travailleurs étrangers.»
- Drucker Peter F.*: America's next twenty years, New York 1955.
- Fourastié Jean*: Le grand Espoir du XXe siècle, Paris 1952.
- Gasser Christian et Kneschaurek Francesco*: «Structure et évolution de l'économie suisse» dans Revue économique et sociale, No 2, 1958.
- Gasser-Stäger Wilhelm*: «Landflucht und Verstädterung» dans Festschrift für F. Marbach: Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft, Berne 1962.
- Gawronski Vital*: «L'expansion économique et ses problèmes» dans Bulletin d'information du délégué aux possibilités de travail et à la défense nationale économique, No 2, 1962.
- Goetschin Pierre*: «Le problème des investissements planifiés en tant qu'instruments d'une politique suisse de la conjoncture» dans Revue suisse d'Economie politique et de Statistique, No 3, 1963.
- Graessle A.*: Der Arbeitsmarkt und die ausländischen Arbeitskräfte als wirtschaftliches, soziales und politisches Problem dans Soziale Schriftenreihe des Landesverbandes freier Schweizer Arbeiter, No 29, Flawil 1960.
- Holzer Max*: «Die Zulassungspolitik in der Schweiz» dans Industrielle Organisation, 30ème année 1961.
- Huber Klaus*: Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, thèse, Soleure 1963.

- Hunziker Walter*: «Wachstumsprobleme des Fremdenverkehrs» dans Festschrift zur Einweihung der neuen Gebäude der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Zurich et St Gall 1963.
- Jucker Waldemar*: «Das magische Dreieck und die Begrenzung der Einwanderung dans Wirtschaft und Recht, No 4, 1963.
- Keller Theo*: «Volkswirtschaftliche Aspekte des Fremdarbeiterproblems» dans «Aussenwirtschaft», Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, No 4, 1963.
- Kneschaurek Francesco*: «Problèmes que pose à longue échéance le marché suisse du travail» dans Revue économique et sociale, No 3, 1960.
— Les problèmes de croissance économique, Neuchâtel 1962.
- Krügle Viktor*: Possibilités et limites d'une politique conjoncturelle active en Suisse, thèse, Winterthur 1962.
- Küng Emil*: «Schweizerische Arbeitsmarktprobleme» dans Orientierungen der Schweizerischen Volksbank, No 41, mai 1961.
- Lademann John*: «Die Fremdarbeiter und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unseres Landes» dans la Neue Zürcher Zeitung du 4. 2. 1961.
- Lerner Abba P.*: «Immigration, Capital Formation, Inflationary Pressure» dans Economics of international Migration, édité par Brinley Thomas, Londres 1958.
- Magnani Livio*: «Arbeitskräfte und Löhne in Italien» dans Journal des Associations patronales, No 11, 1964.
- Mayer Kurt B.*: The population of Switzerland, Columbia 1952.
- Müller Kurt*: «Überfremdungsgefahren im letzten halben Jahrhundert» dans Annuaire de la nouvelle société helvétique; 35e année, Berne 1964.
- Müller Philippe*: «Encombrement et surchauffe économique; le problème des travailleurs étrangers et une voie pour le résoudre» dans Lettre du Gotthard, No 280, 1962.
- Nydegger Alfred*: «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik» dans Revue suisse d'Economie politique et de Statistique, No 3, 1963.
- Rapport* sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1962, publié par le «Vorort» de l'Union suisse du commerce et de l'industrie.
- Roth Arnold*: «Überfremdung und Überkonjunktur» dans la Neue Zürcher Zeitung du 31. 8. 1963, No 3424.
- Rudin Hans*: «Die Fremdarbeiterplafonnierung aus der Sicht nichtexpansiver Industrien» dans la Neue Zürcher Zeitung du 13. 11. 1963, No 4662.
- Sauer Jean-Jacques*: L'agriculture et l'Europe, Lausanne 1962.

- Schneiter Edouard*: «La main-d'œuvre étrangère en Suisse» dans EFTA Bulletin, No 12, 1963.
- Schwarb Ernst*: «Globale Plafonnierung des Fremdarbeiterbestandes?» dans Wirtschaft und Recht, No 4, 1963.
- Schwegler W.*: «Die internationale Wettbewerbsstellung der Schweiz» dans la Neue Zürcher Zeitung du 28. 11. 1963, No 4926, et du 29. 11. 1963, No 4933.
- Société de Banque Suisse*: Bulletin No 3, 1961: «L'infiltration étrangère en Suisse — un problème national.»
Bulletin No 5, 1963: «La croissance de l'économie suisse.»
- Trachsel Peter*: Der Einsatz italienischer Arbeitskräfte in der schweizerischen Landwirtschaft, thèse, Winterthur 1958.
- Walter Emil J.*: «Empirische Beiträge zum Problem der italienischen Fremdarbeiter in der Schweiz» dans Revue suisse d'Economie politique et de Statistique, No 1, 1962.
- Wegmüller Walter*: «Entwicklung und Umschichtung der Wohnbevölkerung» dans Festschrift für F. Marbach: Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft, Berne 1962.
- Wehrli Bernhard*: «Die Fremdarbeiterfrage im Lichte der schweizerischen Überexpansion» dans Schweizerische Monatshefte, No 3, juin 1962.
- Winterberger Gerhard*: «Das Problem der Fremdarbeiter in der Schweiz» dans Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Nos 7/8, 1961.
- Wittmann Walter*: «Wachstums- und Konjunkturaspekte des Fremdarbeiterproblems» dans Wirtschaft und Recht, No 4, 1962.
- Würzler Hans*: «Besorgnisse um das <Laisser-faire> in der schweizerischen Konjunkturpolitik» dans la Neue Zürcher Zeitung du 17. 12. 1961, No 4867.
- Zollinger Richard*: «Zur Bevölkerungs- und Gesellschaftsstruktur» dans Revue suisse d'Economie politique et de Statistique, Nos 1/2, 1964.

